

*Questioni e Documenti*

# LA FORMAZIONE NAZIONALE INTERREGIONALE OLTRE LA 285/97

**Identità e cambiamenti**



Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali

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

*Nuova serie*

Firenze  
Istituto degli Innocenti  
Ottobre 2005

trentacinque

*Questioni e Documenti*

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

# **LA FORMAZIONE NAZIONALE INTERREGIONALE OLTRE LA 285/97**

Identità e cambiamenti

Firenze  
Istituto degli Innocenti  
*Ottobre 2005*

35  
trentacinque

*La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web*

**www.minori.it**

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

**Questioni e Documenti  
Quaderni del Centro nazionale  
di documentazione e analisi  
per l'infanzia e l'adolescenza**

*Coordinatore della collana  
Aldo Fortunati*

Istituto degli Innocenti  
Piazza SS. Annunziata, 12  
50122 Firenze - Italia  
tel. +39 055 2037343  
fax +39 055 2037344  
e-mail [cnda@minori.it](mailto:cnda@minori.it)  
sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

*Ha curato la redazione coordinata dei testi  
Giorgio Macario*

*Hanno coordinato la realizzazione  
del quaderno  
Ermenegildo Ciccotti, Alessandro Salvi,  
Antonella Schena, Sabrina Breschi,  
Emanuele Pellicanò*

*Hanno collaborato  
(in qualità di tutor delle attività formative)  
Katia Avanzini, Ilaria Barachini,  
Maurizio Colleoni, Marina Galati,  
Gennaro Izzo, Roberto Maurizio,  
Marina Marana, Mary Rimola,  
Milena Rosso, Franco Santamaria  
(alla raccolta della documentazione)  
Clara Ciaranfi, Vanna Chierici,  
Valentina Rossi, Claudia Stanghellini*

*Realizzazione editoriale  
Alessandra Catarsi, Jacopo Landi,  
Caterina Leoni*

*Realizzazione grafica  
Barbara Giovannini*

*Sito web a cura di  
Carlo Toccaceli Blasi,  
Maria Elena Fiorelli*

*Progetto grafico  
Rauch Design, Firenze*

*La riproduzione è libera,  
con qualsiasi mezzo effettuata  
compresa la fotocopia,  
salvo citare la fonte e l'autore*

# SOMMARIO

## v PREMESSA

### La formazione nazionale interregionale oltre la 285/97

#### IDENTITÀ E CAMBIAMENTI

---

- 3 - Il ciclo della formazione nazionale fra eredità della legge 285/97 e aspettative verso il futuro  
(*Giorgio Macario*)
- 19 - Le attività formative realizzate  
(*Riccardo Poli*)
- 43 - Il contributo dei lavori di gruppo nella formazione nazionale interregionale 285/1997  
(*Ilaria Barachini*)
- 71 - L'area seminariale legislativa e amministrativa: uno sguardo sui percorsi di riflessione  
(*Franco Dalla Mura*)
- 95 - L'area seminariale sui flussi informativi e il ruolo della valutazione: analisi di un percorso di apprendimento  
(*Ugo De Ambrogio*)
- 111 - L'area seminariale adolescenza: comportamenti a rischio e strategie di prevenzione  
(*Roberto Maurizio*)
- 157 - Bibliografia
- 173 - Sitografia



## PREMESSA

Siamo al terzo quaderno del Centro nazionale interamente dedicato alla formazione nazionale interregionale per la legge 285/1997 (dopo il n. 15 del 2000 e il n. 20 del 2002) a conferma dell'importanza e della vastità delle azioni formative nazionali condotte in questi ultimi anni, che hanno consentito la formazione di alcune migliaia di dirigenti, funzionari e operatori provenienti da tutte le regioni d'Italia.

Il titolo del volume evidenzia un'evoluzione e un ampliamento del contesto applicativo della legislazione nazionale in materia, dalla legge 285/1997 sull'infanzia e l'adolescenza alla norma quadro n. 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, alla Riforma del Titolo V della Costituzione – legge costituzionale 3/2001 –, fino all'abolizione dei vincoli di destinazione del Fondo nazionale per le politiche sociali a partire dal 1° gennaio 2003.

La riforma federalista dello Stato, che riconduce fra l'altro i servizi sociali fra le materie di potestà esclusiva delle Regioni, ha comportato un indubbio innalzamento dei livelli di autonomia e di responsabilità delle stesse ed ha modificato la natura di "legge quadro" della legge 328/2000; nel contempo la stessa riforma, pur all'interno di oggettive difficoltà applicative, non ha impedito che il lungo e articolato processo di riforma dei servizi sociali, concretizzatosi nel corso degli ultimi tre decenni, proseguisse in un contesto caratterizzato da un'attenzione sempre più produttiva orientata alla centralità del territorio e della comunità di riferimento ma anche in una logica interna ad una revisione dei sistemi di welfare a livello europeo.

In questa prospettiva sono le azioni legislative delle Regioni e la stessa disponibilità di queste a essere protagoniste e interpreti della formazione nazionale insieme al Centro nazionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, che testimoniano come un quadro legislativo complesso e articolato possa trarre giovamento da una proficua collaborazione.

È, inoltre, importante sottolineare che lo sviluppo di un processo orientato in modo costante al principio di sussidiarietà verticale fra le diverse istituzioni pubbliche (Stato, Regioni ed enti locali in primo luogo, ma non solo) si integra fortemente con un approccio che sostenga una sempre più ampia diffusione della sussidiarietà orizzontale ed un maggiore protagonismo delle famiglie e di tutti i soggetti coinvolti nella crescita del sistema dei servizi e nell'utilizzo degli stessi.

Attualmente molto forte è l'attenzione alla scadenza della chiusura degli istituti per minori prevista dalla legge 149/2001 per il 31 dicembre 2006. Questa scadenza, unitamente al principio della famiglia come risorsa fondamentale per la società, e alla individuazione dei contesti privilegiati per l'inserimento dei minori – famiglia di origine, famiglia affidataria, comunità di tipo familiare – configura

la legge 149/2001 come un ulteriore tassello legislativo che ben si inserisce nel quadro precedentemente tracciato.

Se da un lato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre a realizzare politiche specifiche – concretizzatesi mediante l'istituzione di un fondo atto a finanziare le Regioni ai fini della realizzazione di programmi e interventi alternativi all'istituzionalizzazione dei minori – ha attivato numerosi strumenti di approfondimento della tematica (un apposito gruppo di lavoro nell'ambito dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per la redazione di un piano straordinario per la chiusura degli istituti, una specifica ricerca affidata al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza per monitorare la situazione dei minori negli istituti, un opuscolo informativo-promozionale per l'affidamento eterofamiliare), dall'altro lato diverse Regioni hanno promosso specifiche iniziative di confronto in ambito regionale allargato, in alcuni casi, al contesto nazionale.

Ancora, è da registrare uno specifico invito della Commissione parlamentare per l'infanzia espresso nella relazione del 27 luglio 2004 sull'attuazione della legge 285/1997, rivolto al Governo, alle Regioni e alle Province autonome affinché promuovano “continuative e concertate opportunità di scambio e di formazione sia a livello regionale che interregionale”; un auspicio analogo per la concreta attuazione di percorsi formativi nazionali per l'applicazione della legge 149/2001 da parte del Gruppo tecnico interregionale area minori, che vede la presenza di tutte le Regioni; un costante riferimento degli operatori che sono stati coinvolti negli anni passati – come è documentato nella stessa Relazione al Parlamento sopra citata – alla importanza di quanto è stato realizzato e alla necessità di predisporre percorsi analoghi.

Ecco quindi che uno dei valori specifici della presente pubblicazione appare di natura metodologica: nonostante vi si documentino percorsi formativi che sono stati completati circa due anni fa, rappresenta l'occasione per prefigurare percorsi partecipati dove la collaborazione fra i diversi soggetti istituzionali, pubblici e del privato-sociale – con una piena sussidiarietà sia verticale che orizzontale – possa preludere a una costante crescita della qualità dei servizi erogati.

*Giovanni Daverio*  
Direttore Generale per la famiglia,  
i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

La formazione  
nazionale  
interregionale  
oltre la 285/97

IDENTITÀ E CAMBIAMENTI

35  
trentacinque



## Il ciclo della formazione nazionale fra eredità della legge 285/1997 e aspettative verso il futuro\*

1. La legge 285/1997 e la conclusione di un ciclo formativo complesso;
2. Dalla "formazione impossibile" alla "formazione paradigmatica": riflessioni su formazione nazionale 285 e mutamento degli scenari;
3. Le formazioni nazionali interregionali: legge 285/1997: la prima; legge 476/1998: la seconda; legge 149/2001: una possibile new entry?

### 1. La legge 285/1997 e la conclusione di un ciclo formativo complesso

La documentazione delle attività formative nazionali interregionali Legge 285/1997 e oltre: *identità nel cambiamento* rappresenta l'ultimo capitolo di uno sforzo formativo che ha imposto all'attenzione un nuovo modello di formazione in ambito pubblico.

Su di un dossier riguardante la formazione manageriale in Italia edito nel 2004 si poteva leggere: «...il nuovo scenario competitivo in cui il nostro paese può ancora dire qualcosa si gioca sul terreno del cervello più che su quello delle braccia. E il cervello si sviluppa solo con la formazione continua».<sup>1</sup> E ancora: «Non ci può essere crescita senza innovazione, innovazione senza ricerca e ricerca senza formazione».<sup>2</sup>

Quindi in primo luogo la formazione continua, ormai internazionalmente identificata dal concetto di *lifelong learning* e cioè di apprendimento lungo tutto il corso della vita, consente di mettere in discussione qualsiasi acquisizione intellettuale e culturale precedentemente acquisita senza per questo causare atteggiamenti difensivi che impediscono di organizzare al meglio i servizi e le procedure da attivare.

Mentre infatti un tempo l'ingresso in un'organizzazione e ancor più nella pubblica amministrazione veniva vissuto come un punto di arrivo per la propria evoluzione professionale che poi tendeva a svilupparsi quasi automaticamente sulla base dell'anzianità acquisita, in questi ultimi anni si va diffondendo sempre più la necessità di mantenere adeguati livelli qualitativi del proprio impegno professionale, trasferendo in ambito pubblico molti dei parametri e dei riferimenti più spesso utilizzati nel settore privato. Ma mentre un trasferimento puro e semplice di categorie interpretative valide altrove tende a incentivare

\* Giorgio Macario, formatore, psicologo, professore a contratto presso l'Università di Genova e consulente dell'Istituto degli Innocenti. Progettista e responsabile formazione nazionale legge 285/1997 e legge 476/1998.

<sup>1</sup> F. Fogliari, *Editoriale*, in «L'impresa», 5/2004.

<sup>2</sup> Documento congiunto Confindustria-Conferenza dei Rettori, luglio 2004.

atteggiamenti imitativi poco interiorizzati e riflettuti, facendo scadere l'organicità e la coerenza complessiva del lavoro svolto, l'*approccio interdisciplinare* costantemente perseguito nelle azioni formative nazionali – non solo per l'applicazione della legge 285/1997, come si vedrà meglio più avanti –, la *contaminazione* fra i diversi saperi e le molteplici competenze utilizzate, la *costante attenzione al coinvolgimento* dei diversi soggetti protagonisti a livello sia progettuale (in particolare con il Gruppo tecnico interregionale di coordinamento politiche minori – aspetti sociali dell'assistenza materno infantile, che ha rappresentato anche una delle committenze delle iniziative) sia attuativo, hanno costituito altrettanti pilastri metodologici per la migliore qualità formativa possibile. Qualità che d'altra parte difficilmente si sarebbe potuta realizzare se alle spalle dell'iniziativa non ci fosse stato il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il suo ruolo di attore co-promotore dell'iniziativa e di sostegno tecnico, e lo stesso Istituto degli Innocenti di Firenze come soggetto gestore dei percorsi formativi realizzati, che ha potuto attivare la rete di sinergie nazionali e internazionali che ne fanno un crocevia unico in Italia.

In secondo luogo, la *formazione* viene collocata alla base di una piramide che può consentire a livelli intermedi lo sviluppo di adeguate attività di *ricerca*, a loro volta connesse a significative *innovazioni*, che possono tradursi in concrete possibilità di *crescita*. Si tratta in realtà di un processo che può essere meglio rappresentato da un andamento a spirale, che sviluppa tutte le fasi appena indicate non in un movimento autoconcluso e monodirezionale, bensì mediante il costante utilizzo di un sistema di retroazione che aumenta le informazioni di ritorno rendendo possibile un'implementazione qualitativa delle stesse azioni formative che, non a caso, diventano necessarie e *continue*, o comunque più frequenti che nel passato.

Da recenti rilevazioni, nonostante la crescita avvenuta negli ultimi dieci anni, la partecipazione delle imprese italiane ai processi di formazione continua sono decisamente inferiori ai valori medi presenti negli altri paesi dell'Unione europea, anche se, per quanto riguarda uno dei sistemi maggiormente innovativi di diffusione della formazione continua, l'*e-learning*, è stata registrata per il terzo anno consecutivo una notevole crescita trainata dalle grandi aziende, ma che ha visto una maggiore attenzione e partecipazione da parte della pubblica amministrazione e del mondo accademico.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> R. Sarno (a cura di), *Dossier formazione manageriale. Formare all'innovazione*, in «L'impresa», 5/2004.

La diffusione di simili concetti in diversi ambiti, primariamente nel settore privato, non deve far sottovalutare l'importanza e la centralità della costruzione di percorsi originali e contestualizzati in altri ambiti istituzionali e organizzativi – come quello pubblico e del privato-sociale – che mantengono spesso caratteristiche precise e poco permeabili. Se è vero infatti che nei reciproci rapporti fra pubblico e privato le indicazioni e le proposte tendevano quasi esclusivamente a partire dal settore privato, è altrettanto vero che in questi ultimi anni si stanno delineando significativi – quanto contenuti – segnali di controtendenza dal pubblico al privato, in particolare per quanto riguarda i principi di solidarietà, di etica dell'intervento e di pubblica responsabilità.

Le azioni formative nazionali che vengono qui descritte, ma che sono già state oggetto di altri due volumi<sup>4</sup> oltre che di interventi specifici di riflessione e di sistematizzazione,<sup>5</sup> hanno coinvolto circa 2500 dirigenti, funzionari e operatori di tutte le regioni italiane. Queste azioni formative hanno contribuito a questi processi in controtendenza non solo con il mantenimento di un *proprium* specifico per l'intervento pubblico, bensì mediante la valorizzazione e l'evoluzione di identità professionali e organizzative più complesse e originali.

Dopo tre anni di interventi formativi un dirigente di una Regione osservava: «Ormai siamo in difficoltà in tutti gli altri settori, perché vista l'attenzione complessiva e il volume di formazione effettuata, tutti vogliono lavorare per la 285!».

Sicuramente il clima di quest'ultima tranche dell'attività formativa realizzata ha scontato la crescente incertezza connessa all'avvio del secondo triennio della progettazione 285. Ma non solo. L'approvazione, dopo almeno trent'anni di attesa – a partire dall'emanazione dei DPR 616 e 617 del 1977 – della legge quadro sui servizi sociali (legge 328/2000),<sup>6</sup> ha portato a sintesi molte delle stesse sperimentazioni

<sup>4</sup> L'intero percorso formativo descritto per quanto riguarda la formazione nazionale interregionale fino al 2001 è documentato in due Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza: n. 15, *Tras-formazioni: legge 285/1997 e percorsi formativi* del marzo 2000 e n. 20, *Tras-formazioni in corso: la formazione nazionale interregionale fra la legge 285/1997 e la legge 451/1997* del gennaio 2002, entrambi a cura di G. Macario, che documentano l'intera esperienza. Tutti e due i volumi sono consultabili sul sito [www.minori.it](http://www.minori.it).

<sup>5</sup> Gli ultimi, in ordine di tempo, sono contenuti nella *Relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, in corso di stampa, al capitolo *La formazione nazionale interregionale degli operatori che si occupano di infanzia*, e nella rivista «Scuola e Città», 1/2004 (*Formazione nazionale per l'infanzia e identità adulte*), consultabile sul sito [www.scuolaecitta.it](http://www.scuolaecitta.it).

<sup>6</sup> Secondo Dalla Mura, «la prima e unica legge organica sui servizi sociali dello Stato italiano». Cfr. F. Dalla Mura, *Pubblica amministrazione e non profit*, Roma, Carocci, 2003.

maturate nel percorso di attuazione della legge 285/1997 condensando in un unico testo tutte le istanze precedentemente articolate e in qualche modo *disperse* in una miriade di leggi di settore e di categoria di utenza. Anche se i decreti attuativi previsti non sono stati in gran parte emanati e la stessa definizione dei “Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”<sup>7</sup> è tutt’ora da tracciare, occorre rilevare che da più parti si continua a guardare alla legge 328/2000 come a un punto di riferimento programmatico e sistematizzante.

Certo l’approvazione della legge costituzionale 3/2001, che ha seguito di pochi mesi il varo della legge 328/2000 depotenziando il valore della stessa come “legge quadro”, ha inserito di fatto la materia dei servizi sociali nell’ambito della generale competenza “esclusiva” delle Regioni ai sensi del quarto comma<sup>8</sup> e ha tendenzialmente escluso un lavoro congiunto fra Stato e Regioni come sarebbe stato possibile nel caso dell’inserimento del capitolo nella legislazione concorrente.

Comunque è anche vero che la maggior parte delle Regioni ha approvato in questi anni, ha predisposto o sta predisponendo proposte di legge di varia denominazione che si propongono il riordino organico delle normative sociali regionali alla luce dei principi della legge quadro nazionale, che a sua volta non *disconosce* la 285 ma in un certo senso la ricomprende al suo interno.

Quindi sono in gran parte le incertezze sul dato economico-finanziario – dato che ha costituito uno dei punti forza della legge 285/1997, più e più volte rimarcato nell’ambito dei seminari formativi nazionali realizzati, con somme consistenti vincolate all’infanzia e all’adolescenza –, a costituire motivo di apprensione in questi ultimi anni.

Con la confluenza dei finanziamenti in un unico Fondo sociale nazionale, che risente ogni anno dei possibili interventi in un’ottica di redistribuzione delle risorse e che anche a livello regionale non assicura alcuna garanzia sulle modalità di assegnazione delle quote di finanziamento ai singoli settori di intervento, tende a venir meno la regolarità delle risorse impiegate e la stessa *forza identitaria* che negli anni l’appartenenza al “gruppo degli operatori della 285” aveva costruito intorno a sé.

---

<sup>7</sup> Assegnati dalla Costituzione della Repubblica italiana alla legislazione esclusiva dello Stato (punto *m* del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 3/2001).

<sup>8</sup> «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», quarto comma del nuovo articolo 117, legge costituzionale 3/2001.

Ciononostante, a una lettura più allargata dell'intero percorso formativo effettuato, come è nelle ambizioni del presente contributo, è indubbio il grande apprezzamento che ancora oggi si incontra non solo tra i partecipanti alle diverse attività formative svolte bensì anche tra gli operatori e i funzionari che in tutta Italia si occupano di infanzia e adolescenza e che hanno contribuito non poco a trasmettere aspettative consistenti rispetto all'interesse e alla qualità formativa del lavoro svolto.<sup>9</sup>

**2. Dalla “formazione impossibile” alla “formazione paradigmatica”: riflessioni su formazione nazionale 285 e mutamento degli scenari**

Un esempio tratto dall'esperienza formativa nazionale della legge 285/1997 che può essere significativo per come sia possibile intervenire in settori difficili e considerati spesso impenetrabili all'innovazione riguarda la *formazione del personale amministrativo*, che svolge in genere un ruolo fondamentale, quanto spesso sottovalutato, nella pratica attuazione delle politiche per l'infanzia.

In un primo momento, nella formazione nazionale di dirigenti, operatori e funzionari, si è corso il rischio di non considerare il personale e i dirigenti amministrativi, che costituiscono invece di fatto uno snodo centrale per l'introduzione di innovazioni nei servizi e nell'operato della pubblica amministrazione. Va anche considerato il fatto che non si era mai tentata in precedenza un'operazione con queste caratteristiche a livello nazionale, che le differenze di impostazione a livello regionale erano considerate troppo forti e, infine, che la stessa natura dei saperi amministrativi poco si prestava a operazioni che non fossero di puro aggiornamento specialistico in materia.

In realtà non solo si è riusciti a vincere la scommessa organizzando seminari su “finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della legge 285/1997” sempre più frequentati, ma il percorso si è specializzato con iniziative sulle collaborazioni interistituzionali da un lato e sulle collaborazioni pubblico-privato dall'altro, mentre nelle ultime attività formative documentate in questo volume sono stati effettuati approfondimenti ancor più mirati relativi all'attuazione del principio di sussidiarietà, ai vari tipi di accordi stipulabili fra pubblica amministrazione e soggetti non-profit,<sup>10</sup> agli appalti nel sistema dei servizi sociali, e così via. Inoltre si è scoperto che a queste

<sup>9</sup> Non a caso, in fase conclusiva, si farà un riferimento alla recente indicazione proveniente dal Gruppo tecnico interregionale di promuovere una attività formativa nazionale per l'accompagnamento dell'applicazione della legge 149/2001.

<sup>10</sup> Accordi di gratuità, accordi di sostegno, accordi di collaborazione e accordi di concessione e di accreditamento gestionale. Cfr. in questo stesso volume F. Dalla Mura, *L'area seminariale legislativa e amministrativa: uno sguardo sui percorsi di riflessione*.

iniziative non partecipavano solo amministrativi “puri” ma anche operatori – in particolare assistenti sociali – che in molte zone svolgevano compiti misti o erano alla ricerca di un linguaggio comune con gli amministrativi che consentisse di superare ostacoli che si frapponavano all’applicazione della legge.

D’altra parte gli stessi dati sintetici sul grado di soddisfazione dichiarata dai partecipanti al termine dei singoli seminari di quest’ultima fase, ancorché largamente soddisfacenti per tutte le aree seminariali prese in considerazione e collocate su di un valore compreso fra il 7 e l’8 (su scala 10), hanno registrato le punte massime di 7.7 e 7.8 proprio nell’area seminariale legislativa e amministrativa, a fronte di un 7.4 dell’area adolescenza e di un 7.2 dell’area flussi informativi.<sup>11</sup>

In sintesi, quindi, l’esperienza descritta può essere utilmente ripercorsa in situazioni analoghe quando si riscontri e si evidenzi:

- l’esistenza di punti di partenza molto diversificati che non si lasciano avvicinare facilmente (gli amministrativi e i tecnici nell’esempio in questione);
- la presenza di punti di contatto che è anche difficile solo immaginare (fra tecnici impegnati a praticare innovazioni e amministrativi interessati a coglierne la portata prima di prestarsi ad applicarle).

In questi casi diventano chiare:

- da un lato l’importanza di non dare mai per *persa* alla progettazione di azioni comuni e integrate alcuna categoria professionale o gruppi di servizi, per quanto *impermeabili* e *autosufficienti* questi possano apparire (gli stessi amministrativi nell’esempio, ma la considerazione può essere allargata al rapporto con gli uffici tecnici in genere per la progettazione sociale ed educativa in senso lato);
- dall’altro la necessità di far interagire fra loro gli operatori che si occupano di vari servizi nei diversi ambiti, specialmente e in primo luogo in setting di tipo formativo, oltre che in occasioni gestionali tipo incontri, progettazioni comuni, ecc.; infatti è dalla possibilità di comunicare, e quindi di esplicitare i propri punti di vista e i propri riferimenti culturali e operativi, in contesti metodologicamente predisposti per un confronto non valutativo, che nascono le basi per integrare non solo la progettazione, ma la stessa pratica attuazione degli interventi.

---

<sup>11</sup> Cfr. in questo stesso volume il contributo di R. Poli, *Le attività formative realizzate*.

Appare quindi chiaro da questi primi riferimenti quanto le più complesse attività formative ipotizzabili (*le formazioni impossibili*) possano, a condizione di promuovere collaborazioni a tutto campo fra i diversi soggetti coinvolti, analizzare adeguatamente i bisogni formativi evidenziabili e mantenere una coerenza metodologica che non impedisca le possibili innovazioni sul versante formativo, trasformarsi in scommesse riuscite e in filoni di approfondimento praticamente inesauribili (*le formazioni paradigmatiche*).

Ma per allargare maggiormente l'analisi proposta, può essere utile evidenziare maggiormente il mutamento degli scenari in corso.

In un intervento alla Sessione speciale sull'infanzia organizzata recentemente dall'UNICEF a New York, il segretario delle Nazioni unite Kofi Annan ha utilizzato un parallelo per dimostrare quante cose possano essere fatte nel tempo di un'infanzia (cioè circa 15 anni); l'osservare come in un tale periodo si sia passati dall'assenza di satelliti alla conquista della Luna, o più semplicemente dalla morte di decine di milioni di persone per il vaiolo all'ufficiale debellamento della malattia, è un'arma potente che può infondere speranza e voglia di fare qualcosa di specifico per la condizione dell'infanzia nel mondo.

E occorre anche osservare che tali mutamenti si inseriscono in un contesto di sviluppo mondiale che assume ormai una velocità considerevole, tutto cambia con una rapidità che non solo tende a mettere fuori gioco le persone anziane, ma costringe ciascuno a forzare le proprie capacità di adattamento per non rimanere escluso e non essere inserito, fin da giovane, nel "cimitero degli elefanti".

Tutto questo porta a considerare, quindi, la centralità del fattore umano.

Ma com'è possibile mettere in comunicazione le politiche per l'infanzia e anche tutti quei pensieri, riflessioni, programmazioni, prefigurazioni, che gli adulti mettono in campo per migliorare la condizione concreta dell'infanzia, con le semplici azioni e gesti che ciascuno compie nei suoi innumerevoli momenti quotidiani?

Com'è possibile garantirsi dal fatto che tutto quello che si scrive, si elabora, si progetta, possa salvarsi dal fare la fine delle ottime legislazioni che l'Italia ha, nel passato, spesso avuto il merito di varare per poi essere la più distante dal realizzarle concretamente? Come ci si può salvare dall'essere considerati dei buoni prefiguratori di architetture progettuali pervasi da ottime intenzioni che alla prova-concretezza non riescono a superare l'incontro con la realtà dei fatti?

Questi e altri interrogativi hanno caratterizzato gli interventi formativi nazionali degli ultimi anni, in particolare quelli connessi all'attuazione della legge 285/1997, e riportano nuovamente alla centralità della risorsa "uomo".

Prendendo spunto dalla citazione di Kofi Annan, il lasso di tempo che ho utilizzato è, molto più modestamente rispetto all'esempio citato, una *mezza infanzia* di circa 7 anni. Dalla pubblicazione del Quaderno n. 1 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza del marzo 1998, significativamente dedicato alle *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, passando per la pubblicazione nel marzo 2002 del Quaderno n. 20 intitolato *Tras-formazioni in corso*, sulla formazione nazionale interregionale riferita alle leggi 285/1997 e 451/1997, per arrivare all'ultima pubblicazione del gennaio 2005 con il Quaderno n. 33 su *I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori*, sono state documentate decine di iniziative diverse, comprese le stesse attività formative nazionali. Questo lasso di tempo ha anche visto il pieno dispiegamento della legge 285/1997 sulla promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, e l'avvio di un percorso di prosecuzione, molto più frammentato e "federalizzato", del secondo triennio di applicazione della stessa 285, stretta fra la parziale applicazione della legge 328/2000 e la riforma federalistica avviata con la legge di riforma costituzionale 3/2001, come si è già visto nel paragrafo precedente.

In soli 7 anni, quindi, lo scenario è profondamente mutato: complessivamente è tutta la 285 – e la destinazione di ingenti risorse alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – che ha consentito di restituire cittadinanza a una categoria quale quella dei "minori" che accedeva, e spesso ancora accede, alle cronache giornalistiche solo per le violenze subite o per alcuni efferati delitti commessi.

Ma, ed è questa la tesi che si cercherà di sostenere, ciò è accaduto anche perché c'è stata un'attenzione particolare rivolta al mondo adulto – quello professionale in particolare, ma con una sensibilizzazione alla valorizzazione di tutte le risorse ed energie umane disponibili – per rendere concretamente realizzabili nuove politiche per l'infanzia.

In termini formativi è possibile affermare che si è cercato, faticosamente, di costruire una visione comune.

Il riuscire a identificarsi e a riconoscersi non solo come individui, bensì come aggregati, gruppi e *sistema* che ha voce in capitolo e riesce a concretizzare interventi che hanno un significato al di là della contingenza, dà la forza di avviare cambiamenti significativi; altrimenti ciascuno rimane ancorato alla propria quotidianità, e da queste resistenze si avvia il fallimento nell'applicazione di coerenti politiche per l'infanzia.

Certo non deve essere disconosciuto il ruolo giocato da strumenti programmatori quali il Piano di azione e di interventi per la tutela

dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva,<sup>12</sup> che ha accompagnato il rifinanziamento dalla legge 285/1997 ancorché nel fondo indistinto a partire dal 2003, e perseguito un miglioramento sul versante attuativo del dettato legislativo.

Ma con il già citato coinvolgimento nella formazione di circa due-mila e cinquecento fra dirigenti, funzionari e operatori provenienti da tutte le Regioni italiane concretizzatosi in decine di interventi seminariali con una durata da due a sei giornate ciascuno, non solo si è realizzato un accompagnamento alla migliore applicazione della legge 285/1997, ma si è potuta realizzare una sorta di pre-condizione per il raggiungimento di alcuni fra i maggiori risultati acquisiti: nel solo primo triennio di lavoro – molto meglio documentabile data la maggiore omogeneità dei tempi realizzativi nelle diverse Regioni rispetto al secondo triennio tutt'ora in svolgimento – si è assistito all'approntamento e alla realizzazione di oltre 3.100 progetti esecutivi inseriti nei piani territoriali, più di 8.000 interventi sul territorio nazionale (fortemente diffusi negli 8.100 comuni italiani), il coinvolgimento stimato di più di 1.300.000 destinatari finali degli interventi e oltre 45.000 persone coinvolte fra operatori pubblici, privati e volontari.

Si può quindi parlare di una sorta di *riscatto*: potendo rivendicare il valore di ciò di cui ci si occupa, non si è più, come osservato tempo fa da una giornalista, risucchiati in una marginalità di fatto perché ci si occupa di marginali; o considerati *minori* perché ci si occupa di infanzia, di cose tutto sommato poco importanti.<sup>13</sup> Ma per conseguire un tale risultato occorre innescare un *circolo virtuoso* dove l'autostima, il valore che si attribuisce a se stessi, e che naturalmente è anche funzione del riconoscimento esterno, cresca con il rivendicare l'importanza di ciò di cui ci si occupa; è solo in questo modo che le risorse umane, gli educatori, gli operatori, i tecnici e tutti gli adulti che sono impegnati in azioni positive potranno accrescere non solo l'impegno e la buona volontà nel fare le cose al meglio, ma anche il proprio equilibrio e la propria professionalità, in situazioni organizzative rese sicuramente più soddisfacenti.

Il fatto che tutto questo si sia almeno in parte realmente concretizzato, e in prevalenza con operatori pubblici, rappresenta l'esatto

<sup>12</sup> Per il periodo considerato in quest'ultima parte dell'azione formativa si fa riferimento al Piano 2002-2004, contenuto nel DPR 2 luglio 2003 e pubblicato in *GU* nell'ottobre dello stesso anno.

<sup>13</sup> Il titolo recentemente scelto per una vasta azione di sensibilizzazione condotta dall'Istituto degli Innocenti per la Regione Basilicata (con oltre duecento rappresentanti degli operatori che si occupano di infanzia e adolescenza), e cioè *Minore a chi? Condizione e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, appare a questo proposito piuttosto significativo.

contrario della demotivazione con cui spesso vengono svolte alcune funzioni pubbliche, in modo prevalentemente burocratico. La reale efficacia dell'azione professionale e la soddisfazione del bene operare è stata in questo caso aiutata da un'identità collettiva e corale che non minimizza le singole capacità professionali ma che conduce, in un quadro di valorizzazione complessiva, all'aumento delle possibilità di dialogo, di interscambio e quindi di reciproco apprendimento.

È questo dunque che si è osservato, e cioè una notevole crescita del senso di identità collettiva capace di apportare un consistente *valore aggiunto* agli sforzi e all'impegno dei singoli. Probabilmente non è la prima volta che accade, ma è sorprendente vedere quanto il lavoro e la riflessione comune, quando proficuamente indirizzati, consentono di rafforzare la convinzione di quasi tutti i partecipanti di occuparsi di *cose e persone importanti e di valore*, trasformando di fatto il settore in un *attrattore* di energie umane e materiali. E, d'altra parte, è molto importante capitalizzare e documentare tali acquisizioni, anche se non riguardano l'attuale quotidianità ma il recente passato, perché le energie messe in campo e le competenze acquisite consentano progressive delocalizzazioni su settori e ambiti contigui.

**3. Le formazioni  
nazionali  
interregionali: legge  
285/1997: la prima;  
legge 476/1998:  
la seconda;  
legge 149/2001: una  
possibile *new entry*?**

In pochi casi credo si siano potuti analizzare riscontri ad azioni formative di vasta portata tramite approfondimenti di una fonte autorevole quale può essere una Commissione parlamentare per l'infanzia.

Tale organismo, bicamerale, ha approvato nella seduta del 27 luglio 2004 una Relazione sull'attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285 allo scopo di:

- esaminare aspetti positivi e punti critici della legge;
- tratteggiare le possibili prospettive di evoluzione della legge;
- esaminare il processo di deistituzionalizzazione dei minori e indicare le possibili priorità di intervento.

Se da un lato si riscontra quanto il "modello 285" sia diventato un riferimento costante per tutta la progettualità sociale rispetto all'infanzia e adolescenza e non solo, d'altra parte si sottolinea come l'indicazione seguita nel primo manuale di progettazione della legge 285/1997<sup>14</sup> di invertire i quattro articoli della legge che indi-

---

<sup>14</sup> Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, *Infanzia e adolescenza. Diritti e opportunità: orientamenti alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/1997*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.

cavano le attività finanziabili, dando maggiore centralità alle azioni orientate a dare garanzia ai diritti per l'infanzia e l'adolescenza, sottolinei la centralità dell'agio rispetto e oltre agli interventi sul disagio.

Le dimensioni qualificanti, dopo la conferma del miglioramento della situazione dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza a seguito dell'applicazione della legge, vengono individuate in consistenti ricadute sul piano culturale-sociale, sul piano programmatico-progettuale e su quello organizzativo-gestionale.<sup>15</sup>

Ma è il positivo riscontro sulle azioni formative nazionali a interessare particolarmente.

In primo luogo quando si osserva che a fronte di un rallentamento dell'azione formativa nazionale «soggetti incontrati dalla Commissione hanno fatto un positivo riferimento allo stile e all'efficacia delle prime esperienze di formazione avviate dal Centro nazionale e hanno rilanciato l'idea di una formazione cogestita tra più Regioni limitrofe per favorire lo scambio e la reciprocità tra gli operatori».

In secondo luogo quando in sede di conclusioni la stessa Commissione «sulla scorta delle pressanti indicazioni provenienti dai territori, invita il Governo, le Regioni e le Province autonome a promuovere continuative e concertate opportunità di scambio e di formazione [...] sia a livello nazionale che interregionale».

Ed è a partire da questa ulteriore analisi che si possono considerare più direttamente le diverse esperienze realizzate in questi anni, evidenziando anche le parziali sovrapposizioni temporali e la possibilità che le diverse attività formative prefigurate proseguano per il futuro in parallelo.

### 3.1 Legge 285/1997: la prima

La formazione nazionale per la legge 285/1997 rappresenta indubbiamente il primo consistente fenomeno nazionale di questa natura; è stata realizzata in gran parte dal 1998 al 2000, ha visto una ripresa consistente con l'ultima fase documentata in questo volume fra il 2002 e il 2003, e potrebbe essere rilanciata anche con diverse denominazioni.<sup>16</sup> L'analisi svolta in precedenza appare sufficientemente articolata per delineare il contributo della formazione nazionale realizzata in tema di applicazione della legge 285/1997.

Si tratta, in tal senso, del recente passato pur essendo auspicabile la realizzazione di interventi futuri.

<sup>15</sup> Cfr. il testo della Relazione alle pagg. 12-14.

<sup>16</sup> Vista anche l'efficacia attestata dalla stessa Commissione parlamentare per l'infanzia nell'indagine conoscitiva succitata.

14 3.2 Legge 476/1998:  
la seconda

La formazione nazionale per la legge 476/1998,<sup>17</sup> inerente le adozioni internazionali, ha preso le mosse ancor prima dell'entrata in vigore della legge con un'attività seminariale appositamente organizzata con testimoni privilegiati di livello nazionale.<sup>18</sup> Si è quindi sviluppata a partire dal 2001 fino al 2005 con diverse fasi temporalmente scandite e che saranno di seguito meglio evidenziate e brevemente tracciate nel delineare il “caso formazione nazionale 476/1998”.<sup>19</sup>

È il secondo esempio di azioni formative di portata nazionale, realizzate dall'Istituto degli Innocenti di Firenze per conto della Commissione per le adozioni internazionali, con il coinvolgimento di circa 1500 fra dirigenti, funzionari e tecnici provenienti da tutte le Regioni italiane, operatori e responsabili degli Enti autorizzati e giudici togati e onorari dei Tribunali per i minorenni, con la cura, negli ultimi anni, di stage internazionali in diversi Paesi dell'Europa dell'est.

Il “caso formazione nazionale 476/1998” può essere descritto come un “viaggio” formativo nazionale inerente l'applicazione della legge 476/1998 sulle adozioni internazionali, che ha consentito la realizzazione di diverse “tappe metodologiche” (la *formazione-orientamento*, la *formazione-competenza*, la *formazione-elaborazione*) proiettandosi verso sfide via via più complesse e innovative (la *formazione-intervento*).<sup>20</sup>

In una fase di avvio ci si è concentrati su di una *formazione-orientamento* (in particolare con i seminari del 2001 sulle varie fasi dell'iter adottivo) che ha favorito una maggiore comunicabilità fra i diversi soggetti del percorso adottivo.

Rimobilitare la “funzione desiderante” dei soggetti partecipanti al percorso adozionale ha avuto il senso di connettere il passato

---

<sup>17</sup> Legge 31 dicembre 1998, n. 476 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori*, pubblicata nella GU n. 8 del 12 gennaio 1999.

<sup>18</sup> Tale attività, gestita in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, è documentata in *Adozioni internazionali. L'attuazione della nuova disciplina* («Questioni e documenti», n. 16), Firenze, Istituto degli Innocenti, 2000.

<sup>19</sup> La documentazione delle attività formative realizzate per l'applicazione della legge 476/98 è contenuta in due volumi: *L'operatore oltre frontiera*. (Studi e ricerche. Collana della Commissione per le adozioni internazionali, n. 4), Firenze, Istituto degli Innocenti, 2005, e *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*. (Studi e ricerche. Collana della Commissione per le adozioni internazionali, n. 1), Firenze, Istituto degli Innocenti, 2003.

<sup>20</sup> Per le indicazioni metodologiche sull'articolazione delle tappe indicate cfr. M. Bruscazioni, S. Gheno, *Il gusto del potere*, Milano, Angeli, 2003.

come azione tendenzialmente separata e poco interconnessa con un futuro che la legge ha prefigurato ma che, come molto spesso accade, sono gli individui che devono predisporre e concretizzare esplicitando visioni e salti di qualità desiderabili, che vanno innanzitutto esplicitati.

Anticipare il nuovo ha avuto quindi il senso di anticipare e immaginare positivamente il futuro, predisponendo una formazione di tipo “comunicativo” con un’interazione diffusa tra i diversi soggetti impegnati nella costruzione del nuovo contesto delle adozioni internazionali.

In questa direzione si è transitati per una *formazione-competenza* (con i seminari di approfondimento disciplinare a carattere interdisciplinare del 2002) che ha inteso favorire l’acquisizione di competenze, metodologie e strumenti di lettura delle realtà adottive.

Le competenze infatti, che si costruiscono con un costante percorso di acquisizione di tutti gli elementi utili a comprendere il nuovo quadro di azione senza disgiungerli dal “desiderio” di arrivare a una concretizzazione quanto più efficace possibile, presuppongono un contesto dove il feedback sia massimo: è infatti usuale che la disaffezione e lo scoraggiamento prendano campo quando vi sia la percezione di una lentezza troppo accentuata nel raggiungimento di risultati.

Nella progettazione del percorso di formazione-formatori si è cominciato a promuovere una *formazione-elaborazione* (che fa quindi riferimento essenzialmente alla formazione-formatori del 2003 e 2004) attenta a una dimensione più consulenziale e di tutorship con il fine di valorizzare al meglio capacità e potenzialità degli operatori che si riproporranno in qualità di esperti a livello territoriale per contribuire alla formazione ulteriore di propri colleghi.

L’intento è stato quello di superare diversi ostacoli personali e soggettivi creando un supporto reciproco che parte da una maggiore e migliore identità del proprio ruolo e delle competenze acquisite che si possono spendere nelle adozioni internazionali, per meglio rivendicare e proporre una diffusione di quanto si è appreso ed è prefigurabile nei propri contesti locali e regionali. Ciò appare peraltro già in atto in molti contesti regionali, che hanno rivendicato, ad esempio, spazi di scambio e discussione con i propri colleghi per non mortificare la mole di lavoro svolta nell’ambito delle restituzioni regionali.

L’intento è comunque quello di utilizzare nel prossimo futuro una metodologia orientata alla *formazione-intervento*, capace di far sperimentare nuove possibilità e di promuovere il salto fra il sapere e l’agire, proseguendo un lavoro già avviato in molti ambiti. L’azione è

quindi da prefigurare prima nel contesto formativo e subito dopo nel lavoro.<sup>21</sup>

E, in un certo senso, già oggi si sta sperimentando un contesto orientato in questa direzione, dove ognuno dei partecipanti è soggetto attivo e “sensore” delle nuove acquisizioni ipotizzabili e traducibili nel proprio servizio e nella cerchia allargata dei colleghi solitamente in ambito regionale.

La seconda area di formazione nazionale considerata si presenta quindi anch'essa con un volume di attività formative realizzate molto consistente e, rispetto alla legge 285/1997 trattata in precedenza, con attività di restituzione a livello regionale dell'ultima formazione formatori ancora in corso e una prossima prefigurazione progettuale denominata *l'azione nel post-adozione* che è attualmente in fase di proposta.

### 3.3 Legge 149/2001: una possibile *new entry*?

La conclusione di questa analisi è concretamente orientata al futuro.

Nel caso della legge 149/2001<sup>22</sup> non si può certo parlare di formazione nazionale già realizzata, in quanto nessuna proposta formativa è ancora stata elaborata in tal senso.

Ma è possibile misurare su questo terreno il positivo impatto di quanto è stato realizzato sia relativamente alla legge 285/1997 che alla legge 476/1998, e che si è cercato pur sommariamente di descrivere in precedenza.

Il punto di partenza può ancora una volta essere costituito dalla Relazione della Commissione parlamentare per l'infanzia già citata. L'ultimo punto trattato prima delle osservazioni conclusive riguarda infatti i percorsi per favorire una corretta deistituzionalizzazione dei minori. Nel documento viene approfondita in particolare la situazione generale dell'accoglienza ai minori fuori della famiglia, le dimensioni del fenomeno con attenzione alle diverse fonti e con una stima di circa 3.000 minori in istituto nel 2004, e viene riaffermata la necessità che si contrasti non solo l'istituto ma più in generale l'istituzionalizzazione ponendo particolare attenzione alla qualità delle strutture residenziali variamente denominate.

D'altra parte il tema attualmente al centro dell'attenzione è proprio quello della chiusura degli istituti prevista entro il 31 dicembre

---

<sup>21</sup> Per un approfondimento delle tematiche trattate cfr. G. Macario, *Il viaggio nei Paesi di origine come strumento formativo: riflessioni su un percorso di formazione-formatori*, in *L'operatore oltre frontiera*, cit.

<sup>22</sup> Legge 28 marzo 2001, n. 149: *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori"*, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, pubblicata in *GU* del 26 aprile 2001, n. 96.

2006<sup>23</sup> e gli approfondimenti in tale direzione si stanno moltiplicando.<sup>24</sup>

In particolare lo stesso Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dopo la costituzione nell'anno 2002 di un Gruppo di monitoraggio permanente sulla chiusura degli istituti entro il 31 dicembre 2006, ha approvato nei primi mesi del 2004 uno specifico e dettagliato *Documento per la stesura di un Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006*,<sup>25</sup> commentato anche in sede di presentazione della ricerca già citata in nota.<sup>26</sup>

L'attenzione all'applicazione di questa legge non coinvolge solo lo Stato e le sue istituzioni centrali, ma si estende a tutti gli ambiti regionali. Tanto che in un recente documento del Gruppo tecnico interregionale area minori, specificamente dedicato alla piena attuazione della legge 149/2001,<sup>27</sup> compare uno specifico punto (il 2.3) sulla formazione degli operatori impegnati nella tutela dei minori e nella realizzazione dei progetti che prevedono inserimenti extrafamiliari, nell'ambito del quale si afferma: «Le Regioni promuovono la realizzazione in ambito nazionale di un programma formativo sui contenuti del presente documento, aperto a partecipanti individuati dalle regioni fra gli operatori del loro territorio».

Tante indicazioni differenziate ma convergenti, quindi, che possono costituire un puzzle e il punto di avvio di una nuova esperienza, una *new entry*, appunto.

Il resoconto delle ultime fasi della formazione nazionale 285/1997 realizzate e documentate in questo volume non ha quindi solo una semplice funzione di testimonianza, ma costituisce un ambito di approfondimento teorico-pratico, metodologico e esperienziale che può essere tenuto presente non solo per la prosecuzione delle azioni for-

<sup>23</sup> Art. 2, comma 4 della legge 4 maggio 1983, 184 *Diritto del minore ad una famiglia*, come modificata dalla legge 149/2001: «Il ricovero in Istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia».

<sup>24</sup> Cfr. in particolare A. Salvi, *Deistituzionalizzazione e protezione dei diritti dei minori fuori dalla famiglia*, in «Cittadini in crescita», 2/2004 e *I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori* («Questioni e documenti», n. 33), Firenze, Istituto degli Innocenti, 2004 sui risultati della specifica indagine realizzata dal Centro nazionale e dall'Istituto degli Innocenti.

<sup>25</sup> In «Cittadini in crescita», 2/2004, p. 129-143.

<sup>26</sup> A. Ciampa, *Il piano straordinario per la chiusura degli istituti entro il 31 dicembre 2006*, in *I bambini e gli adolescenti negli istituti*, cit.

<sup>27</sup> *Documento del Gruppo Tecnico Interregionale Area Minori nell'ambito della tutela dei diritti dei minori e per la piena attuazione della legge 149/01*, Roma, 9 dicembre 2004, documento dattiloscritto.

mative nazionali relative alla legge 285/1997 e alla legge 476/1998, bensì anche per le possibili e concrete prefigurazioni riguardanti la legge 149/2001 e altre importanti leggi che riguardano l'infanzia e l'adolescenza. Si tratta di una *funzione generativa* che non è facile incontrare in ambito formativo, specie rispetto ad azioni formative di una certa complessità effettuate a livello nazionale. Ed è anche un patrimonio pubblico di competenze e know-how, che sarebbe bene non disperdere.

## Le attività formative realizzate\*

1. Il contesto in cui ha preso avvio la progettazione del ciclo formativo;
2. Finalità e aspettative del ciclo formativo;
3. Il programma formativo;
4. Le attività realizzate nelle diverse aree seminariali

### 1. Il contesto in cui ha preso avvio la progettazione del ciclo formativo

La realizzazione del ciclo di attività formative nazionale interregionale *Legge 285/1997 e oltre: identità nel cambiamento* ha avuto luogo tra il 2002 e il 2003 in un contesto contraddistinto da alcuni elementi di fondo quali erano:

- i precedenti cicli di attività formative nazionali interregionali realizzati utilizzando il disposto del comma 2, articolo 2 della legge 285/1997, collegati alla programmazione del primo triennio di attuazione della legge;
- le indicazioni conclusive, emerse anche a seguito di quelle attività, formulate dal Gruppo tecnico interregionale di coordinamento politiche minori e aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, circa gli obiettivi strategici di riposizionamento dell'applicazione della legge a seguito dell'approvazione della legge 328/2000;
- l'esigenza di verificare l'impatto sperimentale della legge 285/1997 sulle condizioni di vita di bambini e adolescenti a 5 anni dalla sua approvazione;
- la decisione del Coordinamento regionale degli assessori alla politiche sociali, dopo la tornata elettorale regionale della primavera 2000, di ridefinire le responsabilità e i gruppi tecnici operanti al proprio interno, cosa che ha comportato per parte del 2001 e tutto il 2002 la sospensione delle attività del Gruppo tecnico interregionale di coordinamento politiche minori e aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile;
- l'approvazione della legge 328/2000;
- l'approvazione con legge costituzionale 3/2001 della riforma del Titolo V della Costituzione e le sue conseguenze sulle politiche sociali;

---

\* Riccardo Poli, responsabile ciclo formativo, Istituto degli Innocenti.

- l'abolizione dei vincoli di destinazione, a partire dal 1° gennaio 2003, nel Fondo nazionale per le politiche sociali.

Se i primi tre elementi costituivano indicazioni di prospettiva su cui lavorare con la legge 285/1997, gli altri quattro rappresentavano in un certo modo vincoli e al tempo stesso opportunità per le Regioni per gestire una nuova fase legata alla seconda triennalità (fondi statali 2000-2001-2002) di applicazione della legge stessa e alla transizione verso un terzo ciclo programmatico, che non sarebbe stato più definibile in modo univoco in tutte le realtà regionali come “triennalità 285”.

Questo complesso di fattori di mutamento ha del resto in qualche modo perturbato un sistema di riferimenti consolidati con l'applicazione della legge e tra gli operatori era diffusa una comune esigenza di orientamento e chiarificazione rispetto ai nuovi scenari che si venivano profilando. Si necessitava di informazioni più chiare sul senso e la portata di tali cambiamenti, su quale significato attribuirgli e dall'altro si aveva esigenza di non disperdere gli apprendimenti culturali e operativi acquisiti con l'applicazione della legge nel primo triennio di attuazione. Triennio che per il carattere innovativo della legge stessa aveva costituito un banco di prova, quasi a carattere sperimentale.

In questo contesto ha trovato motivazione e senso la progettazione di questo ciclo di attività formative che, in linea con quelle precedentemente realizzate, si è proposto di accompagnare il sistema di azioni legate all'applicazione della legge ai diversi livelli (regionale, di ambito territoriale e locale di singolo progetto) nel nuovo scenario che si veniva delineando. Una iniziativa che, come in passato, si è posta al centro di un complesso e articolato sistema di equilibri tra soggetti e ruoli di promotori, attuatori, gestori che ha visto in campo:

- le Regioni, con il Gruppo tecnico interregionale di coordinamento politiche minori – aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile nel triplice ruolo di committente promotrice dell'iniziativa, coprogettazione delle attività formative nella fase di avvio e di fruitori nella fase esecutiva realizzativa;
- il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel ruolo di sostegno tecnico e co-promozione dell'iniziativa (in virtù dei compiti di cui all'articolo 8 della legge 285/1997);
- l'Istituto degli Innocenti di Firenze, nel ruolo di soggetto gestore delle attività formative realizzate.

## 2. Finalità e aspettative del ciclo formativo

La scelta del titolo del ciclo formativo, *Legge 285/1997 e oltre: identità nel cambiamento*, esprimeva al tempo stesso un obiettivo e una direzione di lavoro.

Da un lato riconosceva un'esigenza di superamento della legge 285/1997, l'andare oltre. Inteso nel senso del traghettamento della logica del Piano territoriale infanzia in quella più complessa prevista dal dispositivo dei Piani sociali di zona della legge 328/2000, di cui le politiche per l'infanzia e l'adolescenza ne avrebbero costituito una parte importante. La verifica a tre anni di distanza da quell'indicazione vede la quasi totalità delle Regioni aver avviato percorsi per definire i Piani di zona e ricompreso al loro interno quelli che un tempo erano i Piani territoriali 285, conferma che quella indicazione aveva una sua validità programmatica.

Dall'altro lato il titolo del ciclo formativo affermava la necessità di rinnovare un'identità culturale e professionale maturata con l'esperienza di lavoro della legge 285/1997, senza per questo perdere le feconde acquisizioni raggiunte in tema di promozione di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di centralità di un discorso politico sull'infanzia e di una logica collaborativa interistituzionale ispirata ai principi della sussidiarietà. Vi era in gioco in sostanza la possibilità di cogliere "l'eredità fruibile" della legge 285/1997.

Come è stato affermato anche nelle Relazioni al parlamento sullo stato di attuazione della legge, sono almeno cinque gli elementi che questa esperienza di lavoro ha fatto maturare nel corso dei suoi primi cinque anni di attuazione:

- a) i quadri culturali di riferimento, vale a dire le coordinate di fondo, le opzioni che supportano le scelte sul piano operativo. La dimensione principale da segnalare concerne la crescita dei livelli di attenzione riguardo i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale crescita assume significati diversi:
  - concerne non solo il livello tecnico-operativo, ma anche quello politico, in quanto gli amministratori locali hanno potuto essere parte attiva e protagonista di occasioni, di opportunità, di percorsi sul piano informativo e formativo, acquisendo conoscenze e competenze che spesso si sono tradotte in impegni precisi a favore delle nuove generazioni;
  - fa riferimento alla consapevolezza, sempre più diffusa, che bambini e ragazzi non sono solo destinatari o fruitori di azioni degli adulti, ma soggetti portatori di diritti, fra cui quello di essere partecipi e protagonisti delle iniziative loro mirate;

- riguarda la convinzione, oramai matura, che gli interventi debbono essere indirizzati alla promozione dell'agio e non solo e non tanto alla prevenzione del disagio, mirando a rafforzare le competenze e i cosiddetti "fattori protettivi" dei soggetti e dei contesti in cui essi vivono.
- b)** La dimensione della processualità, quale modalità di sviluppo unitario e sensato (dotato di senso) di azioni dotate di intenzionalità. Valorizzare la dimensione processuale implica quindi dare rilevanza:
  - al "come" si lavora oltre che ai risultati cui si è effettivamente pervenuti;
  - al lavoro di un operatore che a volte impiega mesi di tempo per costruire una relazione fiduciaria con un gruppo di adolescenti;
  - all'impegno di tanti genitori che attraverso un'esperienza di crescita personale e di gruppo hanno percepito la possibilità di essere risorsa per la comunità locale, oltre che per se stessi e per la propria famiglia;
  - significa ritenere, seppure sembra un paradosso, che i risultati di un intervento di carattere educativo, preventivo, formativo sono innanzitutto (non certo esclusivamente) i processi, ciò che si riesce ad attivare, a suscitare, a mobilitare durante il percorso di lavoro.
- c)** L'integrazione, fulcro delle strategie di costruzione del sistema (integrato) dei servizi.

I vincoli precettivi posti dalla legge 285/1997 alla collaborazione tra enti e progetti diversi hanno favorito, seppure con fatica, il superamento della logica delle rigide appartenenze. Le figure professionali e gli amministratori coinvolti sono cresciuti nella consapevolezza che è possibile lavorare insieme e che tale strategia – fondata sulla complementarietà delle risorse – è quella capace di incidere sulla complessità dei bisogni sociali. A problemi ed esigenze complesse non possono che corrispondere strategie di pari complessità. La legge 328/2000 sviluppa tale impostazione, sancendo già nella propria titolazione la prospettiva della costruzione del sistema integrato. Ma, prima ancora di parlare di aspetti amministrativi e operativi, di accordi interistituzionali ecc., va sottolineato che i processi di integrazione vanno riportati alle *formae mentis* dei soggetti, a livelli di consapevolezza dei singoli, dei gruppi, delle organizzazioni. Lo sviluppo di tali processi – nello scenario che la legge

328 disegna e che riguarda l'integrazione fra sociale, sanitario, educativo, formativo – richiede di essere affidato non tanto ai vincoli costrittivi di una legge, ma che diventi patrimonio condiviso, prassi operativa delle organizzazioni.

- d) Il lavoro di comunità e la comunità locale quale ambito privilegiato – luogo geografico e tessuto relazionale – di realizzazione del Piano territoriale infanzia e del sistema integrato attraverso il Piano di zona. È nella comunità locale che deve essere perciò attivato il processo di comunicazione e di integrazione fra istituzioni, servizi, enti, famiglie, ecc. che porterà la collettività a percepirsi e a diventare effettiva risorsa (comunità competente). Ed è sempre in tale contesto che va ridata centralità all'opzione educativa, nelle scelte delle amministrazioni pubbliche e nei processi di integrazione dei diversi sistemi locali (comunità educante). Il percorso guarda quindi alla comunità solidale, alla comunità competente, alla comunità educante come a comunità “possibili” e non a realtà “date”, in cui l'attenzione ai problemi collettivi non può andare a discapito di quelli individuali.
- e) La valutazione e la formazione, strumenti di centrale importanza a supporto delle strategie indicate. La legge 285/1997 ha dato un forte contributo a guardare alla valutazione come un elemento costitutivo del lavoro per progetti (e del Piano territoriale). Con la legge 328/2000 la valutazione diventa uno degli obiettivi della programmazione e viene intesa come “verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere”. Sul versante della formazione si registra un cambiamento di prospettiva nella logica dell'azione formativa, concepita nell'ottica di una formazione per l'apprendimento generativo e non più adattivo, capace di garantire letture “meno normative e più interpretative dialoganti” dei contesti di riferimento. La tendenza è in altri termini quella di evidenziare nuove forme di coniugazione del rapporto fra conoscenza-azione anche rispetto alla possibilità di concepire la formazione come un accompagnamento che chiede vicinanza all'azione lavorativa dei soggetti e coinvolgimento nella loro esperienza. È l'imprescindibile esigenza di un apprendimento vicino ai concreti contesti e alle situazioni operative. La nuova frontiera della formazione sembra essere l'accesso a condizioni di maggiore significato per le persone, sia rispetto alla propria storia personale e professionale, sia per le ricadute operative in cui teoria e pratica risultino meno scisse e più ricomposte e coniugate.

Il cambiamento avviato suscitava reazioni ambivalenti: il nuovo che sopraggiungeva da un lato pareva indebolire le esperienze passate e, al tempo stesso, rinforzarne alcuni elementi. Il passaggio ai Piani di zona se da un lato costituiva una opportunità a favore di un approccio più complesso e organico capace di imprimere maggiore efficacia allo sviluppo di politiche di welfare locali, dall'altro evocava il rischio di uno svuotamento dell'approccio promozionale alla cultura dell'infanzia, a favore di uno socio-assistenziale e al ritorno di una visione dell'infanzia come terreno di interventi di protezione, di politiche di liberazione (dai bisogni, dai mali e disagi che la affliggono, dai fattori di rischio), piuttosto che politiche di libertà (di promozione delle responsabilità, della partecipazione e protagonismo, dello sviluppo dell'autonomia e delle capacità ludico-espressive).

La riforma costituzionale, se da un lato rinforzava (costituzionalizzandolo all'art. 118) un importante principio già sperimentato con la legge 285/1997, quale quello di sussidiarietà e assegnava allo Stato la competenza a definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117), dall'altro, individuando la materia dei servizi sociali tra le potestà legislative residuali delle Regioni, faceva intravedere in concreto il rischio di una eccessiva articolazione a livello regionale di diritti riconosciuti come universali, mettendone a repentaglio la loro concreta esigibilità. A questo riposizionamento in senso federale delle politiche non corrispondeva inoltre pienamente la materia fiscale, che rimaneva in mano allo Stato (art. 119).

Sul ciclo formativo si concentravano quindi interrogativi e attese collegate al tema dell'identità degli operatori ai quali era richiesto un cambiamento nel modo di essere, non più definibili come "operatore/referente 285" *tout court* (l'esperienza di lavoro con la legge 285/1997 è in qualche modo riconoscibile come "esperienza di una comunità di persone dentro un discorso"): cosa significa essere qui? perché siamo qui? e al tema dei contenuti della legge in relazione al nuovo quadro normativo delineato dopo l'approvazione della legge 328/2000 e della riforma costituzionale: cosa significa oggi parlare della legge 285/1997? che fine fa il fondo 285 dopo l'abrogazione del vincolo di destinazione? come raccordare il Piano territoriale infanzia con i Piani di zona? come integrare le prospettive di lavoro finora sviluppate, i saperi acquisiti sul campo, i risultati più fecondi, intrecciandoli con i destini delle nuove politiche sociali che Stato, Regioni e Comunità locali sono chiamati a realizzare in un quadro di mutati rapporti ed equilibri?

Domande sollecitate dai rilevanti cambiamenti allora in atto, negli assetti generali in cui si collocano gli interventi realizzabili con la legge 285/1997, che hanno messo in gioco ciò che finora è stato

fatto, stimolando possibili ricollocazioni rispetto al passato e aprendo questioni sul da farsi per il futuro.

L'attesa era quindi quella di non disperdere un patrimonio di conoscenze, di competenze, di consapevolezze che la legge 285/1997 ha permesso di sviluppare, nel momento in cui le azioni per l'infanzia e l'adolescenza entrano a far parte della nuova logica programmatoria espressa dalla legge 328/2000.

La progettazione del ciclo formativo nazionale interregionale si è fatta carico di queste aspettative, mirando a garantire sostanzialmente tre finalità generali:

- favorire un *transfer* delle competenze e conoscenze maturate con l'esperienza di lavoro con la legge 285/1997;
- offrire informazioni sul nuovo contesto legislativo e programmatico;
- sostenere il riorientamento degli operatori nel mutato quadro di riferimento.

A sintesi di questo stato di cose si ripropongono due immagini utilizzate durante le attività formative, che metaforicamente ben si adattavano a evocare e indicare obiettivi e compiti generali che il ciclo seminariale si proponeva di realizzare: chiarire e spiegare il cambiamento che si stava attraversando, acquisire elementi per orientarsi e fare scelte in contesto mutato di significati e ruoli, facendo al tempo stesso tesoro delle acquisizioni maturate con l'esperienza degli anni di lavoro.

Una prima evocazione, ispirata a un detto di Confucio, ci dice che in una fase di cambiamento dobbiamo far luce sulla strada da percorrere e per questo possiamo utilizzare una lampada, ma se mettiamo la nostra lampada sulla schiena come uno zaino, dietro la nostra testa, illumineremo il cammino già fatto e saremo incapaci di guardare meglio ciò che ci sta davanti, che ci viene incontro come nuovo. Se non accendiamo la luce del nostro immaginario non vediamo niente. E quando viene meno la possibilità di essere attivati nel nostro immaginario noi ci sentiamo privi di forza. L'immaginario in questo caso si alimenta di ciò che ci portiamo come eredità del lavoro di questi cinque anni. E la legge 285/1997 nella sua lettera, nelle immagini dell'infanzia e della comunità che ha messo in campo ha offerto un "terreno generativo", ha rappresentato un'espressione sul piano dell'immaginario che conteneva in se un *mondo*, "come un seme una spiga". Ognuno, dopo il lavoro di questi cinque anni, è sicuramente tentato dal portare a casa i semi, lasciare che i semi si facciano piante, la piante frutti per poi raccogliarli, ma l'invito in

questo caso è a fare come “il saggio” che si occupa anche dei semi. L’auspicio è quindi che ciascuno possa cogliere questa occasione “seminariale” per “immaginare oltre la 285/1997”, rinnovando con continuità, la fecondità di un pensiero qual è quello della *promozione dei diritti e delle opportunità* per l’infanzia e l’adolescenza. Sapendo che il compito e l’impegno che ci aspetta è, parafrasando Albert Einstein, quello di *rendere ogni cosa più semplice possibile, ma non più semplice*.

Un secondo spunto l’ha offerto Stefania Galante del Comune di Roma, in un suo intervento ai seminari, citando un racconto di Eduardo Galeano dal suo *Parole in cammino*, là dove si parla del compito che aspetta il nuovo apprendista quando si deve cimentare con l’opera del maestro.

Sulle rive di un altro mare si ritira un altro vasaio negli anni della vecchiaia. Gli si velano gli occhi, gli tremano le mani, è arrivata la sua ora. Allora si compie la cerimonia dell’iniziazione: il vasaio vecchio offre al vasaio giovane il suo pezzo migliore. Così vuole la tradizione degli indigeni dell’America nordoccidentale: l’artista che se ne va consegna il suo capolavoro all’artista che viene iniziato. Il vasaio giovane non conserva quel vaso perfetto per contemplarlo e ammirarlo, ma lo butta per terra, lo rompe in mille pezzi, raccoglie i pezzetti e li incorpora alla sua argilla.<sup>1</sup>

Questa lettura appare quanto mai evocativa dei significati in gioco con la proposta seminariale e formativa ed esemplificativa al tempo stesso di un assetto mentale capace di fronteggiare il compito di una ridefinizione di una identità maturata negli anni con l’esperienza di attuazione della legge 285/1997.

Analizzando ciò che di positivo è stato prodotto dalla sperimentazione e attuazione della legge 285 dobbiamo prepararci inevitabilmente a ritirarci da un lato e, dall’altro, ad augurarci che l’esperienza e i servizi e i progetti realizzati vengano incorporati anche nelle sedi legislative regionali.

### 3. Il programma formativo

L’indicazione programmatica elaborata tra la fine del 2000 e i primi mesi del 2001 dal Gruppo tecnico interregionale di coordinamento politiche minori e aspetti sociali dell’assistenza materno-infantile è stata quella di sviluppare una proposta formativa su un ampio spettro di aree seminariali tra loro correlate. Tra queste la scelta è ricaduta su quattro aree di interesse considerate come prevalenti:

---

<sup>1</sup> E. Galeano, *Parole in cammino*, Milano, Mondadori, 1996.

- a) area legislativa e programmatica;
- b) area amministrativa;
- c) area flussi informativi;
- d) area adolescenza.

Lungo queste quattro direttrici si sono articolati i contenuti di una proposta formativa sviluppata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, con la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che ha avuto le seguenti caratteristiche:

- interregionalità della proposta formativa, nel senso di dare spazio e voce a contributi sia dal livello accademico che professionale ed esperienziale afferenti alle diverse realtà regionali;
- interregionalità e multilivello del target, nel senso della provenienza dei partecipanti dalle diverse regioni aderenti alla proposta formativa e della loro collocazione professionale in ruoli attinenti alla gestione della legge e in vari tipi di pubbliche amministrazioni (regioni, province, comuni) o soggetti privati (cooperative sociali e liberi professionisti);
- dimensionamento dei partecipanti tra i 40-50 per edizione seminariale con provenienze accorpate tra 4-6 regioni;
- residenzialità dei seminari distribuita tra i due e tre giorni, come modalità didattica ritenuta maggiormente adeguata a sviluppare i contenuti e praticare dimensioni di lavoro di gruppo;
- unitarietà di organizzazione, con il ruolo di segreteria presso l'Istituto degli Innocenti e articolazione delle sedi di formazione in siti tra loro attigui (a Firenze presso la sede dell'Istituto degli Innocenti di Firenze e dell'Istituto agronomico per l'oltremare e a Fiesole presso lo *Studium* Centro studi e formazione CISL);
- unitarietà dello staff formativo, articolato in un comitato scientifico di progettazione con il coordinamento dell'Istituto degli Innocenti, un responsabile formativo di tutto il ciclo seminariale, un coordinatore scientifico per ogni area seminariale, quattro tutor di gruppo per seminario, segreteria organizzativa;
- mix metodologico didattico basato sull'uso combinato di più registri:
  - **teorico metodologico**, mediante relazioni provenienti da docenti prevalentemente afferenti all'ambito accademico, utilizzate per fornire coordinate di fondo utili a impostare il tema e conoscere i vari paradigmi interpretativi sulla materia, presentate in un contesto di aula plenaria;

- **tecnico-professionale**, mediante interventi e testimonianze provenienti da qualificate esperienze distribuite in varie parti d'Italia, attinenti ai temi seminariali, che presentassero oltre a informazioni di contesto anche elementi di riflessione sull'esperienza realizzata, in grado di restituirne gli apprendimenti acquisiti e le soluzioni sperimentate come ri-proponibili, presentate sia in un contesto di aula plenaria che nei lavori di gruppo;
- **attivo-riflessivo**, attraverso i lavori nei gruppi accompagnati da tutor in cui si è cercato di saldare la dimensione teorica delle relazioni e quella pratica delle testimonianze con i bagagli professionali di conoscenze e di esperienze presenti nei partecipanti;
- **interattivo e comunicativo**, mediante occasioni di scambio informativo "libero" tra i partecipanti sul clima, sui contenuti e sugli argomenti seminariali, favorite dalla dimensione residenziale, e "strutturato" nelle sessioni plenarie con i vari docenti e in quelle di lavoro di gruppo, finalizzate alla chiarificazione dei passaggi teorico metodologici, allo scambio di esperienze e al consolidamento di competenze;
- **documentale**, attraverso la sistematica messa a disposizione da parte dello staff formativo, per tutti i partecipanti, della documentazione e della letteratura attinente a ogni contributo e intervento seminariale, e l'invito ai partecipanti di far circolare materiali, documenti e informazioni relativi alle loro esperienze secondo una logica di diffusione della conoscenza e delle opportunità;
- **valutativo regolativo**, mediante il monitoraggio *in itinere* delle attività da parte dello staff formativo sulle varie dimensioni (organizzativa, contenutistica e didattica) e la valutazione *ex post*, con l'utilizzo di strumenti codificati come le schede di valutazione compilate a fine seminario dai partecipanti.

#### 4. Le attività realizzate nelle diverse aree seminariali

Alla proposta formativa così elaborata hanno aderito 16 Regioni. Il ciclo seminariale ha preso avvio nell'ottobre 2002 e si è concluso nel marzo 2003. In questo arco di tempo si sono realizzati 9 incontri formativi a cui hanno preso parte 359 persone.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Gli iscritti sono stati 435.

#### 4.1 Area seminariale Legislazione e programmazione e area seminariale Amministrativa

L'area seminariale *Legislazione e programmazione* e quella *Amministrativa* sono qui rappresentate congiuntamente per ovvi legami di contenuto tra l'una e l'altra.

Questa prima area si è concretizzata in un seminario rivolto ai referenti regionali per la legge 285/1997, con il titolo *Nuovo quadro di riferimento normativo e programmazione legge 285/1997*, che si è svolto nei giorni 1-2 ottobre 2002 e ha dato l'avvio all'intero ciclo formativo.

A questo seminario, su 45 iscritti, hanno partecipato 39 referenti, di cui 32 hanno restituito le schede di valutazione. Il gruppo, composto da rappresentanti di 7 Regioni e delle 2 Province autonome di Trento e Bolzano, si attestava su una maggiore presenza maggiore femminile (23 donne e 9 uomini), in prevalenza di età compresa tra i 41 e i 50 anni e nel ruolo professionale di funzionari (17 su 32).

Il seminario è stato aperto dall'intervento dell'on. Grazia Sestini, sottosegretario di Stato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nel suo intervento la senatrice ha anticipato i contenuti del nuovo Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza<sup>3</sup> in corso di definizione da parte dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia, dando inoltre informazioni sulle scelte del Governo circa il rifinanziamento della legge 285/1997 (a partire dal 2003 nel fondo unico indistinto) e indicato la volontà di miglioramento dell'attuazione della legge stessa, in termini di maggiore e più approfondita verifica di ciò che è stato realizzato e delle spese sostenute dalle regioni ed enti locali.

L'obiettivo principale del seminario era quello di fornire chiarimenti e risposte alle domande sorte dopo la modifica dello scenario legislativo legato all'approvazione della legge 328/2000 e della riforma costituzionale.

La legge quadro sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali n. 328/2000, proprio nel momento della sua reale attuazione ha "incontrato" la riforma del Titolo V della Costituzione e, con essa, ha visto paradossalmente cessare la sua stessa funzione di "legge quadro", pur rimanendo vigente ed efficace, almeno fin tanto che da parte delle Regioni non vengano adottati propri provvedimenti legislativi che ne modificano i contenuti.

Ulteriori obiettivi che il seminario di proponeva di raggiungere erano relativi a una riflessione circa l'integrazione normativa tra la legge 285/1997 e la legge 328/2000, e dall'altro, sulle modalità di integrazione programmatica tra le forme di pianificazione e gestione

<sup>3</sup> Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004, DPR 2 luglio 2003, pubblicato in GU n. 254 del 31 ottobre 2003.

suggerite dalle leggi statali con quelle indicate dalla programmazione regionale (leggi, delibere, piani).

Il seminario si è così articolato su tre grandi temi:

- 1) quello della riforma del Titolo V della Costituzione e delle ricadute di tale evento sul sistema dei servizi sociali;
- 2) quello della programmazione che, ancor più dopo la riforma costituzionale rappresenta, con la funzione legislativa, il cuore stesso del ruolo delle Regioni;
- 3) quello dell'integrazione sociosanitaria, considerando che la prospettiva in cui adesso ci si muove vede la materia dei servizi sociali non più ripartita fra la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni, ma è attribuita in via esclusiva a queste ultime.

A far da cornice di senso a questi nuovi e modificati scenari è stata inserita, come prima relazione, quella del coordinatore delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza Ermenegildo Ciccotti il quale, nella presentazione dello stato di attuazione della legge 285/1997, ha fornito elementi di riflessione e dati su come andava configurandosi, nella maggior parte delle regioni, il termine della prima triennalità dell'attuazione della legge 285/1997.

La trattazione della prima sezione tematica è stata affidata a Silvio Troilo, costituzionalista, che, partendo da considerazioni di carattere generale sulle finalità dello Stato e sull'organizzazione costituzionale, sui concetti di federalismo, regionalismo e autonomia, è giunto ad approfondire temi del pluralismo sociale, dei rapporti fra i vari livelli di governo, del principio di sussidiarietà, quelli della ripartizione delle potestà legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie fino a concludere con interessanti e attuali riflessioni sulla tutela dei diritti sociali, sull'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza dopo la legge costituzionale 3/2001 e sull'attuazione della riforma costituzionale e i nodi non ancora risolti.

Paolo Ferrario, sociologo, nel suo intervento ha sviluppato una riflessione in cui, partendo dalla rilevazione di un contesto di fortissima articolazione e frammentazione delle responsabilità istituzionali, prevedeva un'evoluzione verso un'accentuazione delle responsabilità del ruolo delle regioni, sempre più chiamate a favorire le connessioni programmatiche fra ASL (Piani distrettuali) e Comuni (Piani di zona), e a integrare i contenuti e lo sviluppo dei livelli essenziali statali coordinandoli con le azioni regionali, con il fine ultimo di continuare nella prospettiva dell'universalismo delle prestazioni.

L'ultimo tema è stato sviluppato da Luca Degani, avvocato, che ha proposto un'analisi dell'integrazione socio-sanitaria nel quadro delle leggi di riforma dei settori sociale e sanitario e nella prospettiva dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, ponendo ancora una volta l'attenzione sul ruolo delle regioni. Nel suo intervento si è evidenziato come l'effettiva portata del decreto relativo all'integrazione socio sanitaria non potesse prescindere dagli effetti della programmazione regionale costitutiva o meno di un filo conduttore tra le tre diverse tipologie di attività integrate previste dall'atto di indirizzo e le aree più specificatamente sanitaria e sociale.

Data la novità dello scenario legislativo in cui le realtà territoriali si trovavano al momento del seminario a lavorare, non è stato possibile in questo primo appuntamento inserire tra gli interventi le relazioni di esperienze pregresse significative.

Oltre all'aver definito la strutturazione delle relazioni, sono stati inseriti tra una relazione e l'altra momenti di piccolo gruppo in cui i partecipanti hanno trovato la possibilità di sviluppare connessioni tra i temi trattati in plenaria e il contesto legislativo regionale, gli approfondimenti si sono sviluppati intorno all'interpretazione da parte delle Regioni della loro autonomia legislativa in materia di servizi sociali, e quanto della produzione della normativa in questo campo, ha salvaguardato l'eredità della legge 285/1997 e della legge 328/2000.

La prevalenza del momento conoscitivo/contenutistico ha senz'altro favorito l'approfondimento delle novità legislative in termini di ruoli e competenze spettanti alle regioni e agli enti locali. Durante il percorso hanno preso più spazio i momenti di discussione plenaria; questo per due ordini di fattori: il primo legato sia alla necessità di conoscenza teorica più approfondita della modifica al Titolo V della Costituzione, sia al bisogno di comprensione dell'aumento di complessità (di ruoli, funzioni, ecc.) e di incertezza dello scenario legislativo entro cui era possibile intervenire; il secondo legato al numero di partecipanti, elemento che ha favorito una modalità di lavoro aperto in plenaria con scambi diretti articolati con i docenti.

La valutazione circa il grado di soddisfazione dichiarata dai partecipanti al termine dell'incontro tramite questionario ha corrisposto a un valore 7.7 (su scala 1-10); il raggiungimento degli obiettivi a 4.8 (su scala 1-6). Dati che lasciano capire come il seminario, nel suo complesso, abbia senz'altro avuto esito positivo.

Il momento dei lavori di gruppo ha mostrato come al tempo dell'attivazione del seminario non vi fosse ancora, da parte dei referenti istituzionali partecipanti al corso, una chiara consapevolezza del nuovo spazio normativo "riservato" agli enti locali per disciplinare l'esercizio delle proprie funzioni. I suggerimenti venuti dai gruppi di lavoro

riguardano infatti l'attivazione di ulteriori momenti formativi in cui poter approfondire l'analisi e la gestione dei nuovi ruoli e competenze richieste agli enti locali (comuni e province specificatamente). Unitamente a questo si è manifestato un vivo interesse circa le modalità di realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e alle forme innovative di rapporto tra Pubblica amministrazione e terzo settore.

Dal punto di vista più generale è stata sottolineata la forte contraddizione tra la consapevolezza che il nuovo scenario richiederà percorsi di collaborazione/interazione più forti tra le Regioni e il termine delle attività del gruppo tecnico interregionale per le politiche minorili.

La seconda area formativa si è svolta con il seminario dal titolo *La programmazione locale, la gestione degli interventi e dei servizi per l'infanzia e dei piani di zona alla luce della legge 328/2000 e della legislazione regionale in via di elaborazione*, che ha avuto tre edizioni alle quali hanno preso parte complessivamente 137 persone.<sup>4</sup> Nelle tre edizioni sono stati presenti i rappresentanti di 12 Regioni, anche in questo caso vi è stata una prevalenza della presenza femminile su quella maschile nel ruolo di funzionari.

Questo secondo ciclo seminariale, pur rimanendo legato al cambiamento di scenario legislativo promosso dalla modifica al Titolo V della Costituzione, ha cercato di focalizzare l'attenzione su un ulteriore livello, ovvero le possibili ricadute di tale evento sulla gestione dei servizi sociali nei suoi aspetti programmatori e amministrativi locali.

Nel far ciò ha però avuto cura di non restituire esclusivamente la semplice fotografia di ciò che sarebbe cambiato, ma ha soprattutto cercato di mettere in luce le positività e le potenzialità presenti nel nuovo scenario.

La particolare delicatezza del tema, l'impatto della riforma costituzionale in un settore così complesso come quello sociale e il ruolo strategico degli Enti locali nel sistema, hanno indotto ha proporre all'inizio del seminario le riflessioni sulla riforma del Titolo V attraverso la relazione del coordinatore scientifico Franco Dalla Mura, in modo da permettere di utilizzarle anche come una sorta di chiave di lettura degli altri due temi, relativi alla programmazione locale nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e agli strumenti innovativi di collaborazione pubblico-privato nel sistema di rete, indicato sia dalla legge 285/1997 che dalla legge 328/2000.

---

<sup>4</sup> Gli iscritti sono stati 169.

Di quest'ultimo argomento è stato proposto un approfondimento sempre da parte del coordinatore scientifico in un'apposita relazione, proponendo modelli sostanziali e procedurali attraverso cui configurare sotto il profilo negoziale i rapporti fra istituzioni pubbliche e soggetti no profit. Mentre Franco Vernò, sociologo, centrando la riflessione sulla programmazione locale, ha evidenziato come le novità legislative possano assumere un'importanza inedita per gli Enti locali, sia per l'aumentato valore strategico delle funzioni amministrative degli stessi, sia per l'accresciuta potenzialità degli strumenti, anche normativi, a loro disposizione.

Lo spazio dedicato alle testimonianze ha cercato di rendere patrimonio comune alcune esperienze ritenute significative per i percorsi innovativi praticati in risposta alle diverse e molteplici esigenze di cambiamento che hanno caratterizzato questo periodo di attività.

Sono stati così inseriti:

- un intervento della Provincia di Lecce, a cura dell'avvocato Alessandro Nocco, ritenuto significativo per la rilettura dei ruoli e dei compiti dell'ente provincia alla luce dell'eredità della legge 285/1997, ma con l'obiettivo di rispondere alle richieste della legge 328/2000;
- un intervento di Cristina Gallione per il Comune di Rozzano (MI), in cui si è assistito da parte del Comune l'assunzione di un ruolo più complesso attraverso la definizione e l'utilizzo di un particolare procedimento amministrativo endoprocedimentale per la costruzione del piano territoriale previsto dalla legge 285/1997 ;
- la testimonianza per il Comune di Trieste di Angela Ancona, segnalata per la particolarità del processo di costruzione del 2° piano triennale di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza che ha coinvolto il privato sociale nell'intero processo di costruzione del piano;
- infine la testimonianza di Stefania Galante per il Comune di Roma, città riservataria, per la complessa e articolata metodologia di realizzazione del Piano regolatore sociale fondato non su l'innovazione di prodotto, né tanto meno su l'innovazione di processo, quanto piuttosto su l'innovazione di sistema.

Questa area seminariale è stata caratterizzata, oltre che dallo sviluppo di relazioni tese a proporre nuove chiavi di lettura alle modifiche richieste dal nuovo scenario legislativo, anche dalla presenza di testimonianze che per la loro particolarità hanno fatto da connessione tra la parte più teorica e l'esperienza quotidiana e concreta dei partecipanti.

La diversificazione del programma tra relazioni e testimonianze ha comportato, da parte dei partecipanti, l'ampliamento del bagaglio conoscitivo e relazionale a diversi livelli. Le testimonianze in particolare hanno permesso il confronto diretto su questioni estremamente specifiche che compongono il quotidiano e che spesso non vengono trattate per necessità tecniche nelle esposizioni più generali.

Il tempo dedicato al lavoro di gruppo ha infine fornito ottimi risultati in termini di migliore visualizzazione dei nodi critici e possibili soluzioni nella prosecuzione e programmazione circa il passaggio dalla legge 285/1997 alla 328/2000.

L'analisi dei risultati complessivi della valutazione offerta dai 109 questionari restituiti mostra che i valori più alti per l'area amministrativa sono stati attribuiti alla coerenza delle attività con gli obiettivi 5,4 (su una scala da 1 a 6) e alla particolarità degli argomenti trattati 5,4 (su una scala da 1 a 6). Molto alta inoltre è stata la valutazione circa l'adeguatezza delle modalità di lavoro del seminario 5,3 (sempre su una scala da 1 a 6). Sulla base di questo è possibile concludere una positiva valutazione di questo ciclo seminariale, confermata infine dal grado di soddisfazione manifestato dai partecipanti che ha ottenuto un punteggio di 7,8 (su una scala da 1 a 10).

Una indicazione trasversale alle tre diverse edizioni che è emersa dai lavori seminariali riguarda la necessità di intraprendere iniziative successive al seminario finalizzate al coinvolgimento di altri soggetti, non solo tecnici, nell'analizzare e studiare le tematiche amministrative connesse all'attuazione della riforma delle politiche sociali.

Più volte è emersa la sottolineatura che le competenze di *policy* non possono essere lasciate al caso. L'esigenza manifesta è conseguente a una oggettiva difficoltà da parte dei ruoli tecnici di dialogare con i politici, considerando che nella maggior parte delle realtà esiste una forte difficoltà nel rapporto tra figure professionali e amministratori. Si è espressa così una necessità di "alfabetizzare" alle politiche sociali il livello politico, in maniera che diventi capace di interagire con gli esperti e con gli altri soggetti del territorio, evitando atteggiamenti di "delega" e comunque nel pieno rispetto dell'autonomia tra il livello politico-amministrativo e quello tecnico-gestionale.

#### 4.2 Area seminariale *Flussi informativi*

Quest'area costituisce una prosecuzione e uno sviluppo di un impianto formativo che ha avuto come precedenti le edizioni seminariali della prima triennialità, che hanno affrontato il tema della valutazione connessa alla gestione del piano territoriale e dei progetti (*Gestire e valutare*, Fiesole 1999) e successivamente nelle esperienze seminariali di Montecatini del 1999-2000 (*Osservazione e monitoraggio*), impostate sullo sviluppo di tre direttrici (la condizione e i biso-

gni dell'infanzia e dell'adolescenza; gli interventi, le risposte, i servizi; i documenti e le rappresentazioni).

Riprendendo alcuni degli elementi delle precedenti proposte, l'area ha intrecciato le questioni legate ai processi di raccolta e trattamento delle informazioni, con quelle legate alle letture della condizione dell'infanzia e alla valutazione dei risultati conseguiti con la realizzazione dei piani e dei progetti in risposta alle necessità di intervento evidenziate con l'analisi della domanda espressa dai soggetti e dai contesti.

*Report, dossier, database, focus group*, indici e indicatori relativi agli interventi sono termini che sempre più ricorrono in relazione all'attuazione dei progetti<sup>5</sup>. Segno che la questione valutazione è sempre più all'attenzione di amministratori e operatori che si occupano di infanzia e adolescenza, ma che al tempo stesso rimane uno degli argomenti più difficili da affrontare in modo equilibrato. Anche nel quadro della legge 328/2000 la valutazione assume un ruolo centrale nella possibilità di determinare i livelli essenziali, nonché le procedure di autorizzazione e accreditamento.

Il seminario *La valutazione dei piani e dei progetti* ha avuto due edizioni, una tenutasi nel 2002 (2-4 dicembre) e una nel 2003 (28-30 gennaio). Le presenze sono state 88<sup>5</sup> e 76 le schede di valutazione restituite.

Partendo da una ricognizione sullo "stato dell'arte" della valutazione in ambito sociale e educativo, il seminario si è proposto quale occasione per presentare approcci, modalità, strumenti e esperienze di diverso orientamento che si sono realizzati nel primo triennio di attuazione della legge 285/1997 nelle diverse regioni, questo non tanto per individuare un modello univoco da prendere a riferimento, ma per offrire opportunità di scambio, confronto e un ampio panorama delle opportunità operative per i servizi destinati all'infanzia e all'adolescenza.

Infatti nello spirito della legge 285/1997 la valutazione rappresenta lo spazio finalizzato a poter riconoscere, nelle azioni e a partire dalle azioni, i significati, osservando non solo i risultati ottenuti, ma anche il processo avviato.

La produzione di progetti e servizi per l'infanzia avviene attraverso la costruzione e lo scambio di beni immateriali di tipo relazionale, difficilmente standardizzabili con procedure predeterminate; anzi, la realizzazione di attività efficaci richiede un continuo processo di

---

<sup>5</sup> Gli iscritti sono stati 105.

adattamento e ridefinizione. La valutazione di un progetto per l'infanzia richiede, quindi, di impegnarsi a comprendere anche i significati, i contenuti e l'impatto dell'intervento, per andare oltre la logica dei risultati quantificabili (ad esempio il numero di ragazzi coinvolti) che permettono di cogliere solo la struttura del progetto.

L'approccio complessivo del seminario pertanto ha teso a valorizzare sia gli aspetti strumentali e tecnici, la verifica tra risultati ottenuti e obiettivi normativamente prefissati, che quelli simbolici e comunitari, legati al processo che si intende realizzare per riorientare le attività, valorizzando i diversi punti di vista così da aumentare l'efficacia degli interventi rendendoli più rispondenti ai bisogni.

In questo quadro il seminario si è aperto con un contributo informativo da parte di Ermenegildo Ciccio, coordinatore delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, finalizzato a illustrare ai partecipanti lo stato di attuazione in Italia della legge 451/97 e il nuovo sistema informativo sull'infanzia e l'adolescenza che il Centro nazionale ha in corso di implementazione per fornire dati e conoscenze sempre più rilevanti per i diversi *stakeholders* coinvolti nei processi di programmazione regionale dei servizi e di valutazione dei progetti e dei piani 285. Le due relazioni successive hanno inteso fornire: un quadro di riferimento definitorio e metodologico sulla valutazione degli interventi socioeducativi, quella presentata da Ugo De Ambrogio, sociologo e coordinatore del seminario, e un quadro degli obiettivi e dei significati della valutazione nell'attuale fase di transizione fra i piani infanzia e adolescenza *ex lege* 285/1997 e i piani di zona *ex lege* 328/2000, quella presentata da Emanuele Ranci Ortigosa, sociologo.

Dopo una prima parte dedicata all'analisi teorica, strumento funzionale alla definizione di un primo contesto cognitivo comune, si è scelto di far seguire alcune relazioni e testimonianze che illustrassero approcci, modalità ed esperienze di diverso orientamento che si sono realizzati in questo triennio ai diversi livelli di governo.

Relativamente al livello nazionale Maria Teresa Tagliaventi, pedagogista, ha esposto le attività di ricognizione della legge 285/1997 realizzate nel primo triennio di attuazione della legge stessa dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza come particolare modalità valutativa. Attività da cui è scaturita anche la definizione di linee guida e l'individuazione di buone prassi sperimentate con i progetti finanziati dalla legge 285/1997 in diverse parti d'Italia afferenti a quattro aree progettuali: sostegno alla genitorialità, minori stranieri, maltrattamento e abuso, adolescenza.

Per quanto riguarda le testimonianze di esperienze di valutazione realizzate ai diversi livelli di governo del sistema di interventi, il se-

minario ha visto la partecipazione di diverse realtà. Per il livello di valutazione regionale sono intervenuti Mauro Favalaro per l'Emilia-Romagna, Elvina Pina De Giarde per l'IRRE Lombardia, Giovanni Castellani per l'Umbria. Per il livello provinciale Amadesi (provincia di Lecco), per il livello comunale Giuseppe De Robertis che ha portato l'esperienza del Comune di Andria in Puglia e inoltre, come esperienza significativa per la realtà delle città riservatarie, Francesco Chiodi per il Comune di Roma.

Infine, sono state inserite, come ulteriori relazioni quella di Paola Ielasi, sociologa, e quella di Claudio Bezzi, sociologo, entrambe sul tema della valutazione *ex post*.

La presentazione delle esperienze e delle relazioni si è alternata a lavori in tre sottogruppi composti omogeneamente secondo l'appartenenza istituzionale dei partecipanti: gruppo referenti regionali, gruppo referenti provinciali e ASL, gruppo referenti territoriali. I sottogruppi hanno rappresentato un intenso momento di confronto e scambio che ha prodotto, nell'ultima giornata l'identificazione di punti di attenzione per il "regista" dei processi di valutazione delle politiche di infanzia e adolescenza.

Il seminario si è collocato in un momento emotivamente difficile per i partecipanti. In molti si sono infatti registrati, fin dall'avvio dei lavori, criticità e demotivazione, mentre nelle precedenti opportunità di formazione nazionale interregionale i corsisti partivano da una grande dose di entusiasmo, legata alla consapevolezza di partecipare, grazie alla legge 285/1997, a una grande opportunità di realizzare innovazione e sperimentazione di politiche socioeducative per infanzia e adolescenza. Il diverso grado di entusiasmo registrato in questo nuovo ciclo è invece imputabile alla fase di incertezza che i partecipanti allora vivevano; si era infatti consapevoli del fatto che, dopo la 328 e la riforma del Titolo V della Costituzione, la programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza non sarebbe proceduta più attraverso il "fondo nazionale infanzia e adolescenza" previsto dalla 285/1997 e pertanto si considerava il futuro degli interventi 285, ormai consolidati in molti territori, come incerto e precario.

Il percorso di apprendimento proposto dal seminario ha inteso sostenere i partecipanti nell'affrontare l'attuale incertezza in modo maturo e consapevole, considerando i mutamenti dell'attuale sistema programmatico non come vincoli, ma come potenziali risorse e pertanto invitandoli a pensare al futuro delle politiche per infanzia e adolescenza in modo non necessariamente pessimistico.

In questo quadro l'interesse e la partecipazione attiva dei presenti è progressivamente aumentato nel corso delle giornate di lavoro seminariale e il risultato operativo raggiunto dai gruppi, ovvero l'iden-

tificazione dei “punti di attenzione per l’esercizio della funzione di valutazione delle politiche per infanzia e adolescenza”, va a testimoniare tale tendenza.

Va notato inoltre che a sostegno di questa “crescita” le osservazioni critiche sono state espresse con una modalità propositiva, in termini di suggerimenti migliorativi, all’interno di un contesto complessivamente soddisfacente, a conferma di una ritrovata vitalità ed energia dei partecipanti al percorso, pur nella consapevolezza della complessità della attuale fase programmatoria e valutativa.

I feedback che i partecipanti hanno fornito, attraverso i questionari di valutazione e la discussione che si è svolta nell’ultima giornata dei seminari, sono stati sostanzialmente positivi. Possiamo pertanto affermare che complessivamente i corsisti hanno risposto positivamente sia agli stimoli riguardanti gli aspetti metodologici della valutazione, sia a quelli più strettamente legati al significato delle diverse esperienze valutative, mentre sono risultate più limitate le opportunità di confronto e scambio sulle operative esperienze valutative di ciascuno.

Inoltre va rilevato che i diversi punti di vista, dei diversi livelli di governo delle politiche per infanzia e adolescenza presenti in aula, hanno rappresentato una risorsa per il confronto, lo scambio e l’apprendimento.

Complessivamente si può affermare che l’area seminariale abbia avuto un discreto esito, con un giudizio dei partecipanti sul raggiungimento degli obiettivi formativi del seminario espresso con un punteggio di 4,6 (su scala da 1 a 6) e un livello generale della soddisfazione dei partecipanti al seminario espresso con un punteggio di 7,2 (su scala da 1 a 10). Tale opinione trova peraltro riscontro nel processo di crescita progressiva della partecipazione e della pertinenza delle domande poste nei momenti di dibattito sia, infine, nei buoni esiti dei lavori di gruppo.

A conclusione dell’esperienza una comune indicazione emersa è quella della necessità di continuare a sviluppare occasioni formative concernenti la pianificazione e la valutazione delle politiche per infanzia e adolescenza. Infatti, come ha precisato Ranci Ortigosa nella sua relazione: «nel nuovo quadro programmatico che va delineandosi, diviene cruciale valutare correttamente i progetti e i piani del triennio in corso e dei prossimi anni; più infatti i risultati raggiunti dai progetti e dai piani saranno riconoscibili, visibili, comunicabili, più aumenteranno le probabilità che le politiche per infanzia e adolescenza che, grazie anche alla 285, hanno avuto un recente impulso, non arretrino, ma che anzi procedano nel loro consolidarsi, svilupparsi, migliorarsi».

### 4.3 Area seminariale Adolescenza

L'adolescenza non è stata una tematica tra le più sviluppate nell'ambito dei progetti finanziati dalla legge 285/1997 nel primo triennio di attuazione, anche se al centro dell'attenzione di molti di questi progetti vi era l'idea di intervenire sui comportamenti a rischio: di devianza, di dipendenza, di contrazione di malattie, di malessere psicologico, di disagio relazionale e sociale, di dispersione scolastica.

Questa constatazione ha sostenuto quindi richiami a una maggiore attenzione a questa fascia di età formulati in più sedi istituzionali. Nell'intervento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali Maroni a Padova del novembre 2001, in occasione della celebrazione della Giornata nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, l'adolescenza veniva individuata come una priorità nell'agenda politica del Governo e l'avvio dei lavori dell'Osservatorio nazionale, in vista del nuovo piano nazionale d'azione e il piano d'azione stesso ne hanno confermato l'importanza.

L'argomento dei comportamenti a rischio degli adolescenti è inoltre oggetto da diversi anni di attenzione del mondo delle scienze sociali attraverso ricerche e studi, alcuni recenti e di particolare interesse. Gli interventi attivati per ridurre i rischi sono in linea di massima simili (attività di animazione, aggregazione, socializzazione, educazione sia con singoli adolescenti sia con gruppi di adolescenti) e si prefiggono di supportare gli adolescenti, di rinforzarne le competenze, di migliorare il loro rapporto con gli adulti e il contesto territoriale in genere.

Dopo tre anni abbondanti di lavoro sulla 285 era quindi utile e opportuno soffermarsi per cercare di dare valore alle esperienze realizzate in questo ambito.

Il seminario *Adolescenti e comportamenti a rischio e strategie di prevenzione* si è svolto in due edizioni, una dal 10 al 12 dicembre 2002 e una dal 18 al 20 febbraio 2003. I partecipanti sono stati 95,<sup>6</sup> mentre le schede di valutazione restituite sono state 89.

Finalità generale del seminario è stata quella di riconsiderare il significato di rischio che i diversi progetti 285 hanno assunto alla base del proprio agire, le diverse strategie adottate e le differenti azioni messe in atto. Si trattava di considerare attentamente tutto ciò per cogliere se e in che termini quelle azioni avessero effettivamente ridotto i rischi su cui vi era intenzione di operare, quali sono state le condizioni che hanno favorito questo esito e quali, eventualmente, quelle che hanno contribuito al mancato raggiungimento di questi obiettivi.

---

<sup>6</sup> Gli iscritti sono stati 115.

Nel seminario è stata sviluppata un'attenzione particolare alla ricerca di nuove letture delle connessioni normalità/disagio e di nuovi modi di agire, sia nell'ambito degli interventi animativi, sia educativi, sia preventivi.

I seminari in entrambe le edizioni si sono aperti con un contributo introduttivo del coordinatore scientifico del seminario, Roberto Maurizio, che ne ha tracciato i confini, considerando sia la storia recente delle politiche a favore degli adolescenti in Italia sia lo specifico della legge 285/1997, e che ha introdotto elementi per un glossario minimale funzionale allo sviluppo delle attività formative. Sono seguite poi relazioni afferenti a discipline scientifiche e approcci culturali differenti (criminologico, psicosociale, psicoanalitico, educativo, sociologico):

- Emanuela Calandri e Gabriella Borca, psicologhe dell'Università di Torino, Dipartimento di Psicologia, hanno presentato i risultati di alcune ricerche condotte in Piemonte e Valle d'Aosta e le considerazioni in termini di strategie operative da esse scaturite;
- Gaetano De Leo, sociologo dell'Università La Sapienza di Roma, ha mostrato come l'interesse degli studiosi si sta orientando verso interventi rivolti non tanto a pre-venire un comportamento di tipo deviante o delinquenziale, poiché così si rimarrebbe in una logica di lineare evitamento del disagio, quanto a promuovere situazioni di agio e di benessere, di potenziamento, attraverso azioni volte a incrementare le competenze e le abilità dei giovani (*training skills*) per far fronte ( *coping*) ai fattori di rischio;
- Paolo Valerio, psicoanalista dell'Università degli studi di Napoli Federico II, si è soffermato sui presupposti teorici e metodologici ispirati all'esperienza del progetto *Chance* a Napoli;
- Giovanna Rossi, sociologa dell'Università cattolica del S. Cuore di Milano, ha presentato come focus di osservazione dei comportamenti a rischio dell'adolescente l'intero sistema famiglia e i compiti evolutivi nella relazione educativa genitori-figli;
- Giorgio Prada, pedagogista, tracciando passaggi tra antinomie quali società/individuo, conflitto/stabilità, trasgressione/prescrizione, categorie che si fanno criticamente vissute nel periodo dell'adolescenza, ha indicato come opportuno considerare la trasgressione come necessaria al processo educativo;
- Giovanna Boda, pedagogista, coordinatrice per l'Italia presso il Ministero dell'istruzione del Progetto europeo *Life skill*, con un

contribuito sulla *peer education*, ha illustrato i principi di base dell'educazione tra pari e le esperienze in corso.

Nel corso delle due edizioni del seminario si è inoltre inteso proporre all'attenzione dei partecipanti, nella sessione dei lavori di gruppo, alcune esperienze progettuali in corso da anni, al fine di alimentare il confronto sulle prassi e sui presupposti culturali e metodologici delle stesse.

Nel corso del primo seminario, in particolare, sono stati proposti:

- il progetto *Educativo globale per adolescenti a rischio di devianza*, della Casa famiglia Rosetta di Roma e Caltanissetta;
- il progetto *Non imputabili*, dell'Istituto il Minotauro di Milano;
- il progetto *Diamante*, del Distretto sociale Bolzaneto – Pontedecimo Genova;
- il progetto *Rifornimento in volo*, della cooperativa sociale Rifornimento in volo di Roma;
- il progetto di *Interventi integrativi di educativa territoriale* del Comune di Coregliano Calabro;
- il progetto *Buonalanotte* del Comune di Modena;
- il progetto *In-Presa* del gruppo La strada di Milano;
- il progetto di *Reds* (rete di educatori di strada) del Comune di Venezia.

Grazie a queste esperienze è stato possibile valutare una gamma ampia e articolata di interventi preventivi e di risocializzazione che vanno dall'animazione di strada alla comunità residenziale, dalla consulenza psicologica al supporto psico-sociale laddove gli adolescenti sono già stati coinvolti in situazioni di comportamenti a rischio (di devianza, in specifico).

Il seminario si è configurato come Laboratorio di elaborazione in quanto gli apporti degli esperti e delle "buone prassi" sono stati dei contributi al processo di elaborazione che i partecipanti sono stati invitati a sviluppare, nell'ambito dei gruppi di approfondimento. Oltre ai contributi teorici proposti e alle esperienze – che hanno avuto modo di esporsi e di diventare materiale di confronto – sono stati acquisiti diversi materiali e documenti predisposti a cura dei partecipanti, relativi a progetti da loro curati nell'ambito della legge 285/1997.

La valutazione conclusiva dei partecipanti è stata sostanzialmente positiva: il grado di soddisfazione è buono (l'indice medio è stato di

7,4 su scala 1-10) e il giudizio sul grado di raggiungimento degli obiettivi presenta anch'esso un risultato positivo (4,8 su scala 1-6). In particolare i partecipanti hanno ritenuto molto positivo e adeguato il lavoro nei gruppi di discussione, ancor più che nei momenti di plenaria.

Come indicazioni trasversali a conclusione del seminario, trattando del rischio e della prevenzione del disagio, è stata ribadita l'importanza della contestualizzazione di qualsiasi modello o metodologia individuata e quindi dell'assunzione delle responsabilità e dell'impegno da parte di una comunità che sappia essere e porsi come "educante". Rispetto ai singoli interventi metodologici, a fianco della *peer education* è stata proposta, metaforicamente, la necessità di attivare e progettare una metodologia di *peer institution*, ovvero l'esigenza di attivare modalità di studio/analisi/azione efficaci tra istituzioni diverse che si riconoscono pari. Una richiesta trasversale a molti contesti, per i quali risulta sempre più opportuna una formazione nazionale tra professionalità e rappresentanti di istituzioni diverse.

## Il contributo dei lavori di gruppo nella formazione nazionale interregionale 285/1997\*

*1. La programmazione locale, la gestione degli interventi e dei servizi per l'infanzia e dei piani di zona alla luce della legge 328/2000 e della legislazione regionale in via di elaborazione; 2. Nuovo quadro di riferimento normativo e programmazione della legge 285/1997; 3. La valutazione dei piani e dei progetti; 4. Adolescenti e comportamenti a rischio. Strategie per un adeguato lavoro educativo, animativo e di prevenzione*

In tutte le attività formative nazionali progettate e realizzate a partire dall'entrata in vigore della legge 285/1997, avviate nell'ormai lontano 1998, la dimensione partecipativa degli operatori coinvolti ha sempre rappresentato una priorità metodologica.

Non poteva quindi essere diversamente per quanto riguarda quest'ultima fase formativo-seminariale nell'ambito della quale alcune proposte sono arrivate ad assumere la fisionomia di veri e propri "laboratori di elaborazione" che hanno visto non solo la presenza di svariate esperienze da tutto il territorio nazionale ma anche un utilizzo consistente di tutte le capacità elaborative di docenti, testimoni privilegiati e partecipanti.

Se la dimensione "attiva" della formazione si è potuta esprimere in molti dei diversi momenti seminariali, è negli spazi riservati ai lavori di gruppo che si è potuto coniugare al meglio la dimensione partecipativa con le capacità comunicative ed elaborative dei singoli partecipanti. Ed è per questo che, al di là di possibili ri-sottolineature di concetti e riflessioni già presenti nelle considerazioni di sintesi dei coordinatori delle singole attività seminariali, si reputa importante proporre i principali contenuti emersi dai lavori di gruppo realizzati in ogni contesto formativo attivato.

Per ciascun filone seminariale quindi, dopo una breve sintesi riferita alla struttura del lavoro nei gruppi e ai criteri di composizione degli stessi, viene presentata un'articolazione dei principali contenuti emersi. In alcuni casi tale approfondimento a livello contenutistico giunge fino alla individuazione di nodi critici articolati su differenti piani di attività, alla sistematizzazione delle possibili piste di approfondimento tematico o all'individuazione di specifiche aree di competenza professionale migliorabili.

---

\* Ilaria Barachini, pedagoga, Istituto degli Innocenti.

44 1. La programmazione  
locale, la gestione  
degli interventi  
e dei servizi  
per l'infanzia  
e dei piani di zona  
alla luce della legge  
328/2000  
e della legislazione  
regionale in via  
di elaborazione

### 1.1 STRUTTURA DEL LAVORO NEI GRUPPI

Essendo questo ciclo seminariale composto da incontri di due giorni il lavoro nei sottogruppi è stato sviluppato, nel pomeriggio, nella prima giornata, e nella mattina il secondo giorno. Il pomeriggio infatti è stato dedicato alla restituzione in plenaria dei prodotti dei gruppi.

### 1.2 COMPOSIZIONE DEI GRUPPI

Si è scelto per questo tipo di lavoro di comporre gruppi eterogenei sia per provenienza di area geografica (Nord, Centro, Sud), sia per ruoli professionali svolti.

### 1.3 CONTENUTI

Compito affidato ai gruppi, nella prima giornata, è stato quello di analizzare i nodi critici dell'applicazione della legge 328 e le possibilità concrete di sfruttare in materia l'esperienza maturata in occasione della legge 285.

L'individuazione dei nodi di complessità nella applicazione della legge 328/2000 e specificatamente delle leggi in materia di diritti dell'infanzia, all'insegna della modifica del Titolo V della Costituzione è scaturita per ogni gruppo dalla riflessione sull'**eredità della legge 285/1997**. Fra i meriti di questa legge sono stati individuati:

- l'aver costretto le persone e le istituzioni a sedersi allo stesso tavolo, a collaborare, a ciò indubbiamente spinti dalle risorse economiche da allocare. Ciò rappresenta tuttavia un apprendimento definito a rischio, nel passaggio dalla 285 alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nella 328, se non avviene il passaggio dalla costrizione alla convinzione;
- l'aver promosso e sostenuto azioni sperimentali di vario genere nei territori locali, seppure questo è stato raramente recepito e valorizzato a livello regionale come indicazione di buone prassi.
- l'aver avviato e in qualche caso consolidato processi partecipativi, seppure in molti casi si debba parlare più di contrattazione che di concertazione, perché il decidere insieme è un dato di processo, non di partenza;
- l'aver dato centralità alla parola processualità, la quale significa che le azioni in ambito preventivo ed educativo richiedono tempi molto lunghi, la gestione di punti di vista diversi, la capacità di attribuire senso a ciò che si sta facendo, di coinvolgere la cittadinanza;
- l'aver costituito il trampolino di lancio per una progettazione integrata, in quanto capace di attivare azioni di sistema anche

intercettando altre risorse e sviluppando così un metodo che rende più robusto e attrezzato sia il tecnico che il politico.

- come suscitatrice di entusiasmi, perché capace di produrre risultati positivi e imprevisti con bambini e adolescenti, attivando esperienze di partecipazione e di gestione diretta degli interventi.

Su questa base si sono poi sviluppate le riflessioni, sui **nodi critici** insiti nella prosecuzione e nella programmazione delle leggi 285/1997 e 328/2000. Questi punti sono stati riuniti intorno a differenti piani di attività e rappresentazione:

Sul piano della **sussidiarietà verticale**. È stato riconosciuto un generale smarrimento (per non dire “paura”) di fronte alle nuove possibilità di autonomia a tutti i livelli: *regionale*, dove occorre maturare consapevolezza che l’esercizio del potere attribuito deve essere a sua volta finalizzato a fornire una maggiore autonomia; *comunale*, su cui ricade l’esercizio di mille competenze senza che vi sia la struttura per gestirle; *provinciale*, che risulta il meno definito per legge e quindi, di conseguenza, più “in balia” delle scelte regionali

È stata espressa la necessità di individuare in modo definitivo ambiti territoriali di gestione dei servizi compatibili con quelli sanitari, ma anche un metodo di lavoro che possa essere utilmente agito nell’esercizio associato

L’ambito però su cui maggiormente si sono sviluppate le considerazioni preoccupate dei partecipanti è stato quello relativo alla costruzione delle reti tra istituzioni pubbliche diverse (Regioni, Comuni, Province, Aziende Sanitarie). Sono stati evidenziati conflitti di potere, una tendenza a imporre dall’alto obiettivi, metodi, tempi per la riforma e l’attuazione delle politiche sociali, tanto che più che parlare di “sussidiarietà verticale” si è parlato di “sussidiarietà verticistica”. Il nodo che nei diversi gruppi è stato messo in evidenza ha riguardato la grossa difficoltà a far dialogare e incontrare identità istituzionali diverse e forti, realtà territoriali che presentano differenze di sviluppo socio-economico. Esiste un’oggettiva difficoltà a costruire un percorso condiviso in cui si possano cedere delle sovranità in funzione di obiettivi comuni da perseguire. In questo senso tentare di arrivare a omogeneizzare i servizi nelle singole realtà appare arduo. Queste difficoltà si presentano sia all’inizio del percorso di attuazione della riforma, sia durante il processo già avviato con la legge 285.

In generale, poi è emersa nelle varie realtà una progressiva perdita di ruolo e identità delle Province ed una tendenza alla loro esclusione dalla sussidiarietà verticale, anche se in precedenza, per l’attuazione

della legge 285, erano divenute un riferimento per gli ambiti territoriali di applicazione.

L'inclinazione in alcune realtà ad attuare interventi "verticistici" comporta anche la carenza del passaggio di informazioni tra i diversi livelli istituzionali, di formazione rivolta a operatori, carenza più in generale di prospettive verso cui far evolvere i servizi.

In questo clima i piani di zona diventano atti formali, con bassissimo livello di partecipazione, con scarse indicazioni su *chi* chiamare ai tavoli di concertazione, con il rischio di mettere in discussione gli stessi livelli essenziali dei servizi indicati dalla legge 328/2000, e una tendenza a rendere lo strumento di programmazione un atto che serve sostanzialmente a spartire risorse finanziarie.

I conflitti di potere si rivelano anche all'interno dei settori tecnici delle stesse amministrazioni chiamate a costruire reti di collaborazione.

Sul piano della **sussidiarietà orizzontale**. Il primo nodo critico o comunque il primo elemento di riflessione ha riguardato l'evoluzione del terzo settore che risulta diversamente sviluppato a Sud e a Nord e diversamente consapevole del ruolo che gli è riconosciuto dalla legge 328. In questo caso gli indirizzi regionali sono risultati determinanti: in alcune realtà è stata prevista come obbligatoria la partecipazione all'accordo di programma per il piano territoriale, in altri casi si è proposta la semplice sottoscrizione "per adesione", in altri casi ancora non vi sono stati indirizzi e le scelte sono state fatte a livello locale.

Si nota soprattutto che nelle diverse realtà i soggetti del Terzo settore nella formulazione dei piani di zona vengono coinvolti solo come *enti gestori*, non vengono incentivati ad assumersi altri tipi di responsabilità dal punto di vista della funzione pubblica, con una tendenza a una reciproca strumentalizzazione tra enti pubblici e privato sociale.

Inoltre, gli stessi soggetti appaiono deboli sul versante della *progettazione*: in questo senso si rivela utile investire, da parte degli enti pubblici, per sostenere la sussidiarietà dei soggetti del Terzo e Quarto settore. In linea più generale risulta irrisolto il problema, già riscontrato nelle fasi attuative della legge 285/1997, della confusione tra programmazione e progettazione; il terzo settore pare più interessato alla esternalizzazione dei servizi che all'attuazione del principio di sussidiarietà; pare temere che lo strumento dell'accreditamento venga utilizzato in una prospettiva liberista (ovvero ridurre il sociale a un mercato, anziché regolare il mercato sociale).

Sul piano dei **metodi**. Nelle Regioni in cui sono in fase di costruzione i piani di zona si sottolinea una tendenza alla formulazione di

questo strumento solo in via *formale*, “a tavolino”. In molte province esiste una propensione esplicita a *delegare* la definizione dei piani di zona a *esperti esterni, attivando consulenze* che spesso non danno supporto tecnico agli ambiti territoriali, affinché sia il territorio a elaborare in quanto protagonista il proprio piano di zona. In questo frangente si pone il problema di quale tipo di consulenza sia necessaria e come si debba rapportare al territorio. Interrogativo di cui gli enti locali (Province e ambiti territoriali) dovrebbero prendere coscienza.

Sul piano della **gestione della programmazione** dei servizi e degli interventi. Il rischio evidenziato in certe realtà è che con i piccoli Comuni si creino delle tensioni a livello di gestione della programmazione e delle risorse finanziarie destinate agli ambiti territoriali, in quanto trasferite e amministrate direttamente dai Comuni capofila. Il timore dei sindaci è che non sia visibile il grado di investimento in mezzi e servizi che ricadono sulle popolazioni dei territori comunali più piccoli.

Sul piano delle **risorse** da destinare alle politiche sociali. Esiste il reale problema di riuscire a integrare aiuti che provengono da fonti diverse di tipo istituzionale, specie di carattere finanziario. Per ovviare a questo problema non indifferente, per esempio in Umbria, è stata appositamente istituita la figura del “promotore sociale”, il cui compito è quello di interconnettere risorse diverse sia di tipo pubblico che del terzo settore, reinterpretando anche il concetto di “risorsa”.

Infatti, si sente la necessità di riconoscere *quali* siano le risorse utili per le politiche sociali e valorizzarle. In questo senso è importante rilevare risorse che possono provenire sia dalle istituzioni che dal terzo settore e dalla comunità tutta. Per risorse, perciò, non s’intendono solo quelle finanziarie, ma anche quelle professionali, strutturali, culturali, risorse cognitive della comunità in generale, attribuibili alla sfera delle relazioni sociali.

Sul piano dei **contenuti** delle politiche sociali. In particolare si è voluto sottolineare come in alcune realtà sia importante investire maggiormente per le *politiche indirizzate agli adolescenti*. Si è evidenziato il fatto che lo stesso piano nazionale delle politiche sociali fosse insufficiente da questo punto di vista e in alcune aree si stia scegliendo di prescindere dai suoi contenuti per quanto riguarda questa problematica, investendo diversamente e maggiormente in questa direzione.

Sul piano dell’**avvio dell’attuazione della legge 328/2000**. Questo aspetto riguarda in particolare le Regioni in cui ancora non vi

sono chiare iniziative riguardo all'attuazione dei contenuti della riforma delle politiche sociali.

La situazione da cui si parte in questi territori evidenzia una *carenza di conoscenza del territorio e dei suoi bisogni*, anche se, per certi versi, gli interventi attuati con la legge 285 hanno favorito l'avvio di un processo in questa direzione. In particolare la scarsa o inesistente conoscenza dei bisogni sociali si ripercuote sulla destinazione delle risorse.

*Non esistono reti orizzontali costituite*: questo dato non ha agevolato l'applicazione della legge 285 e non agevolerà l'attuazione della legge 328.

Benché con la legge 285 siano stati introdotti metodi per la programmazione di politiche e servizi, prevale in queste zone una *logica dell' "emergenza"* che contrasta con quella della programmazione e renderà molto difficile l'assunzione di questo approccio.

*Non esiste dialogo* tra Comuni e Aziende sanitarie, è tutto da impostare e costruire, facendo i conti con una forte *settorializzazione* degli interventi.

In alcune Regioni, come la Calabria, *non esistono* a tutt'oggi quei *servizi sociali* che vengono definiti *essenziali* dalla legge 328/2000 come il segretariato sociale. Inoltre, si nota una carenza di risorse professionali per il sociale sia in termini quantitativi che rispetto a profili professionali essenziali, come le assistenti sociali.

Il rischio più generale è che ci si trovi di fronte a leggi di grande respiro ma che, in particolare per la legge 328/2000, vengano poco capite e quindi che si rimanga in una dimensione di debole investimento culturale, economico ecc. Relativamente alle Regioni, ad esempio, sono state espresse molte perplessità, in quanto ritenute non sempre all'altezza delle sfide; Regioni a volte assenti, non propositive, in ritardo rispetto all'emanazione di provvedimenti che attengono al loro ruolo.

Sul piano delle **scelte politiche**. La "scontentezza" rispetto ai politici si è espressa nei termini che, nella gran parte dei casi, non sono ritenuti all'altezza dei compiti affidati loro da leggi come la legge 285/1997 e la legge 328/2000; ci sono ovviamente le eccezioni positive, ma ciò è da ricondurre più a sensibilità personali che a scelte politiche condivise in modo ampio; il problema enorme è quello della formazione degli amministratori, vista come alfabetizzazione al lavoro sociale.

Sul piano dell'**integrazione con altri enti istituzionali**. Pur partendo dal riscontro della grande differenziazione in tema di normativa regionale relativa all'applicazione della legge 328/2000 e quindi dell'integrazione tra sociale e sanitario, in riferimento all'integrazione con le ASL, è risultato evidente la necessità di superare il sistema del-

la “delega” garantendo un recupero di dignità del sociale e del ruolo effettivo dei Comuni in ambito delle attività di indirizzo che gli sono proprie. È risultato funzionale a ciò il procedere per sganciare il sociale da una sudditanza culturale nei confronti del sanitario, non per rivendicare spazi di prevaricazione quanto per affermare la cultura del lavoro sociale che ha fatto propria la logica di interventi improntati alla promozione, all’empowerment, al lavoro di comunità. In questa direzione si è iscritto l’impegno di darsi come obiettivo comune non solo la cura, ma anche il benessere e l’agio.

Nei confronti del mondo scolastico le considerazioni critiche si sono rivolte specificatamente a un aumento della difficoltà, (rispetto all’implementazione della legge 285/1997) nel coinvolgimento di questa realtà in attuazione della legge 328/2000.

L’ente invece su cui a più riprese è sembrato più semplice avviare e/o consolidare una pratica di integrazione è il Ministero di giustizia, anche se spesso la collaborazione sembra spesso dipendere dalla sensibilità dei funzionari locali.

Nella seconda giornata si sono invece individuate alcune **piste di lavoro per superare le criticità**.

L’oggetto di lavoro dei gruppi, in questa stessa giornata, è stato focalizzato su un confronto su possibili piste di lavoro, o prassi da attivare, per la programmazione e la gestione degli interventi per l’infanzia e l’adolescenza nel nuovo quadro normativo di riforma delle politiche sociali.

Le diverse e interessanti proposte sono emerse successivamente a un processo di riflessione che ha condotto alla condivisione della consapevolezza che:

- la sussidiarietà a tutti i livelli non deve essere vissuta come una perdita di potere, ma come un guadagno;
- non esiste un sistema vincente per la distribuzione dei ruoli tra enti locali né tra enti pubblici e privati: le soluzioni vanno trovate situazione per situazione a seconda del livello di strutturazione raggiunto dai vari attori del sistema locale.

Sono state poi così individuate molteplici proposte tese al superamento delle criticità emerse nel lavoro della giornata precedente. Le proposte sono state raccolte in piste di attività possibili che costituiscono un prodotto concreto dei lavori seminari.

#### **1ª pista: ruoli**

È stata condivisa la necessità di riconsiderare/ridefinire, in modo concertato, i compiti delle istituzioni (Comuni, Province, Regioni). Ciò significa fare i conti con:

- le normative, gli orientamenti a livello regionale, spesso in ritardo rispetto alle esigenze dei livelli locali;
- la percezione del proprio ruolo da parte delle istituzioni, in merito ad esempio alla funzione di coordinamento, termine che si presta a una pluralità di interpretazioni;
- i ruoli non chiari o non definiti, quale a esempio quello che la Provincia si trova ad avere nella legge 328/2000;
- il ruolo delle province in particolare può essere costruito agevolmente demandando loro:
- la salvaguardia dell'unitarietà delle politiche sociali tenendo conto delle loro competenze in materia di governo del territorio, lavoro e formazione professionale;
- le attività di formazione e sostegno alla creazione del sistema informativo e del sistema amministrativo (a tal proposito si sottolinea l'assoluta necessità di un supporto ai comuni relativamente alla definizione delle procedure amministrative non sufficientemente descritte nella normativa statale);
- il sostegno all'Ente locale, chiamato a ridefinire la propria autonomia.

### **2ª pista: partecipazione**

Promuovere la consultazione diretta dei cittadini, dei bambini, degli adolescenti, degli adulti che solitamente sono fuori dai circuiti virtuosi delle politiche sociali.

### **3ª pista: formazione**

La formazione rappresenta un aspetto strategico, uno strumento fondamentale di crescita professionale, di confronto e travaso di esperienze; ma è raro trovare piani strategici, di lungo periodo, mirati, per cui tale debolezza rischia di inficiare molte azioni, comprese quelle proposte dal Centro nazionale, nel momento in cui chi partecipa ai seminari nazionali non è messo nelle condizioni di trasferire gli apprendimenti in sede locale. È necessario dunque attivarsi perché la formazione sia considerata dagli enti come elemento costitutivo, essenziale, non più residuale per le politiche sociali.

La formazione è poi stata indicata per differenti livelli di gestione. Ad esempio, è stata manifestata una oggettiva difficoltà da parte dei ruoli tecnici nel dialogo con i politici, considerando che nella maggior parte delle realtà esiste una forte difficoltà nel rapporto tra figure professionali e amministratori. Una richiesta in questa direzione veniva avanzata circa la necessità di intraprendere iniziative dopo il seminario per coinvolgere altri soggetti, non solo tecnici, nel-

l'analizzare e studiare le tematiche amministrative connesse all'attuazione della riforma delle politiche sociali. In effetti, si sottolinea che le competenze di *policy* non possono essere lasciate al caso. Esiste una necessità di *alfabetizzazione alle politiche sociali* del livello politico in maniera che diventi capace di interagire con gli esperti e con gli altri soggetti del territorio. Questo deve avvenire, però, nel pieno rispetto dell'autonomia tra livello politico-amministrativo e tecnico-gestionale.

Altra questione affrontata è stata la *formazione degli operatori*. È stato sottolineato come, per l'attuale evoluzione delle problematiche sociali, sia sempre più necessario passare dalla figura unica dell'*assistente sociale – factotum* negli interventi sociali –, allo strumento dell'*équipe sociale* nella quale trovino posto competenze e ruoli professionali diversi come quello dell'*educatore*, o quello più innovativo del "*comunicatore*", sperimentato in Umbria, con competenze fondamentali nel favorire i processi di partecipazione attraverso la comunicazione. Una *comunicazione interna* – dentro le istituzioni – e una *comunicazione esterna* – tra le istituzioni.

Di conseguenza è risultato fondamentale promuovere l'adeguamento delle figure professionali sul piano delle competenze (e in questo caso è stato fatto un richiamo ai percorsi universitari e al loro scarso collegamento col lavoro di territorio).

#### **4ª pista: cooperazione**

È stata sottolineata la necessità di riattivare accordi a livello tecnico quali quelli realizzati con il gruppo tecnico interregionale della legge 285/1997 e di sensibilizzare a questo scopo organismi come la Conferenza Stato-Regioni e il Consiglio delle Autonomie locali.

#### **5ª pista: eredità**

Altra pista da seguire è sembrata quella di non disperdere il patrimonio acquisito fino a questo momento ma di utilizzare gli strumenti, i dispositivi collaudati con la legge 285/1997 per far valere le esperienze e per legittimare direzioni di lavoro per chi ancora non è entrato a regime; vanno studiate meglio le strategie utili a consolidare e legittimare le prassi già avviate.

#### **6ª pista: onestà**

È apparso a tutte/i chiaro quasi al termine delle indicazioni strategiche da e su cui attivare risorse, che tutto questo deve essere fatto facendo maturare la consapevolezza che il piano di zona è un processo e quindi può essere anche promosso gradualmente, a condizione

però che questo dato venga esplicitato e non si chiamino “piano di zona” cose che non lo sono.

Il piano di zona, la programmazione integrata e tutto quello che questo strumento implica necessita tempi lunghi, necessari in quanto legati a processi di cambiamento molto complessi: culturali, strategici, organizzativi, metodologici.

### **7<sup>a</sup> pista: metodologia**

L'ultimo ambito su cui sono scaturite proposte in maniera copiosa riguarda l'ambito metodologico. In esso sono stati individuati i seguenti punti:

- vanno rivisti i tempi amministrativi di erogazione dei fondi, spesso accompagnati da scadenze impellenti che si rincorrono, da fiscalità a volte eccessive, da richieste di rendicontazioni diverse con relative schede;
- la logica del lavoro per progetti presenta dei rischi quando si traduce in una sommatoria di tante/troppe iniziative progettuali che spezzettano i finanziamenti, quando si traduce in mero strumento per la ricerca di risorse economiche e quando si piega alle esigenze di visibilità dei politici; essa rappresenta invece un'opportunità per promuovere sinergie nuove fra politici, tecnici, amministrativi, operatori, condividendo tutto il percorso fin dalla fase di ideazione del progetto; da questo punto di vista la legge 328/2000 apre delle prospettive interessanti che valorizzano gli apprendimenti metodologici della legge 285/1997 e la trasparenza dei processi; il lavoro per progetti richiede di uscire da vincoli di eccessiva formalizzazione (schede, rendicontazioni), ma senza perdere il valore di questi passaggi e di questi strumenti; essa richiede anche un'attenzione particolare quando parliamo di servizi alla persona, ovviamente molto diversi ad esempio dei servizi di pulizia; essa infine richiama la partecipazione dei soggetti fruitori che, in una logica di lavoro condiviso, passano dal ruolo di fruitori a quello di “titolari” delle iniziative: ciò significa tra l'altro che l'Ente locale deve modificare il suo ruolo, affidando la progettazione ai soggetti del territorio;
- va sottolineata la centralità dei processi, che vanno valorizzati e resi visibili insieme ai risultati ottenuti; questo perché nel lavoro educativo e preventivo i risultati vanno innanzitutto colti nei processi attivati (infatti anche un progetto che non ha raggiunto gli esiti dichiarati ha comunque prodotto apprendimenti importanti sul piano delle conoscenze, delle informazioni, dei legami ecc.); ciò richiede di modificare l'approccio alla progett-

tazione, uscendo dal cappio di una progettazione improntata a una logica ingegneristica (secondo la quale la fase realizzativa non è altro che un momento esecutivo di quanto previsto a tavolino), per far propria una logica sociale, capace di cogliere e valorizzare i risultati parziali, i frammenti di conoscenza, gli apprendimenti via via maturati;

- si è rilevata l'importanza del lavoro di comunicazione, del marketing sociale nei confronti della comunità locale, allo scopo di costruire consenso nei confronti del lavoro sociale;
- si è infine detto dell'importanza del conoscere (il territorio, le risorse, le esperienze, il patrimonio sociale), che si traduce nella capacità di ascolto quale atteggiamento cui improntare il proprio lavoro: una (apparente) perdita di tempo che dà senso, come è stato detto, al lavoro di tutti compreso quello degli assessori;
- è risultato fondamentale presidiare i raccordi, pur nelle scelte di autonomia possibili;
- è stata richiesta maggiore chiarezza terminologica tra programmazione/progettazione, sussidiarietà/esternalizzazione.

In linea più generale si è sottolineata la necessità che lo Stato eserciti ancora una forte azione sussidiaria e di accompagnamento alle riforme locali: in tale direzione si riterrebbe opportuno che il gruppo tecnico 285, che ha funzionato negli anni a corrente alternata e che con il tempo si è trasformato in gruppo sulle politiche per i minori, venisse riproposto con modalità continuative di funzionamento, anche se ormai come "gruppo tecnico politiche sociali", e proprio come sede di confronto in vista dell'attuazione delle nuove previsioni della legge finanziaria in materia di monitoraggio della spesa sociale.

## 2. Nuovo quadro di riferimento normativo e programmazione della legge 285/1997

### 2.1 STRUTTURA DEL LAVORO NEI GRUPPI

Essendo questo ciclo seminariale composto da incontri di due giorni il lavoro nei sottogruppi è stato sviluppato nel pomeriggio della prima giornata e nella mattina del secondo giorno. Il pomeriggio del secondo giorno, infatti, è stato dedicato alla restituzione in plenaria dei prodotti dei gruppi.

### 2.2 COMPOSIZIONE DEI GRUPPI

Si è scelto per questo tipo di lavoro di comporre gruppi eterogenei sia per provenienza di area geografica (nord, centro, sud), sia per ruoli professionali svolti.

### 2.3 CONTENUTI

Gli appuntamenti seminariali sono stati strutturati in maniera che lo spazio dedicato alla riflessione dei partecipanti all'interno del gruppo fosse uno dei momenti essenziali del processo formativo. Il lavoro congiunto del responsabile delle aree formative e dei diversi tutor che si sono succeduti nell'impegno di coordinare i gruppi, è stato realizzato affinché il *gruppo* fosse luogo di conoscenza personale e delle esperienze realizzate nei territori di appartenenza ma anche spazio di approfondimento, analisi, condivisione, apprendimento, integrazione, elaborazione di proposte. Questo momento di restituzione è pertanto dedicato a illustrare il materiale prodotto dai partecipanti ai seminari, testimoni e attori preziosi delle pratiche locali di attuazione dei cambiamenti politici, amministrativi e culturali che hanno accompagnato la legge 285/1997 dal suo esordio a oggi.

Le appartenenze professionali e organizzative presenti nelle diverse sessioni formative relative all'area coordinata da Franco Dalla Mura si sono collocate prevalentemente su tre aree lavorative: quella amministrativa, quella tecnica, e quella giuridica; le qualifiche in esse espresse sono state molteplici: assistenti sociali, funzionari, dirigenti con ruoli di referente regionale, referenti di progetto, esperto giuridico in riferimento a funzioni di gestione diretta o indiretta della legge 285/1997.

In relazione alla scansione degli interventi degli esperti, di natura più teorica, il primo tema di riflessione proposto ha riguardato la rilevazione di *quali modelli interpretativi* i vari enti regionali hanno messo in atto successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione.

La discussione nei sottogruppi ha mostrato come più che di un sistema interpretativo vero e proprio, e quindi coerente perché attraversato al suo interno da un senso condiviso, ci si sia trovati di fronte ad atteggiamenti diversi:

- smarrimento circa le novità che stavano attraversando l'organizzazione gestionale delle politiche, quelle sociali in particolare, non solo a livello regionale ma anche locale. Soprattutto è sentita la difficoltà, di alcuni amministratori locali, di comprendere quali cambiamenti nella gestione delle politiche interverrebbero concretamente alla luce della modifica costituzionale;
- preoccupazione circa le sorti dei fondi relativi alla legge 285/1997 e più in generale alle politiche sociali. Lo scenario pronosticato e letto dai più come vera e propria minaccia è stato infatti quello di un'invasione delle politiche sanitarie in ambito sociale frutto dell'assenza di risorse non esplicitamente

vincolate a interventi sociali. Inoltre l'autonomia normativa delle Regioni in materia di riorganizzazione dei servizi sociali non sembra andare nella direzione di salvaguardare e di valorizzare gli apprendimenti costruiti nell'ambito delle esperienze progettuali e di programmazione della legge 285.

A questo si sono aggiunte anche aree di riflessione che manifestano in maniera ancora più chiara *punti di criticità in relazione a diversi livelli di gestione politica*.

È evidente l'aumento di responsabilizzazione che grava su gli amministratori locali rispetto alle decisioni riferite a quanto e perché assegnare a ogni settore di intervento: l'orientamento del Titolo V della costituzione unito alla protratta non definizione dei LIVEAS da parte dello Stato, rischia di portare a una situazione in cui non solo c'è confusione nella gestione delle politiche sociali ma si innesca anche la necessità di tutela delle acquisizioni fatte in anni passati sia in campo sociale che in quello delle politiche minorili. Ovvero non si tende verso un progresso ma verso una messa in discussione ulteriore di pratiche e culture acquisite.

A livello regionale invece è sentito come sempre più urgente il bisogno di definire un linguaggio comune territorialmente condiviso ovvero il rischio che si intravede è che ogni regione delibere, tuteli, governi il settore socio-sanitario utilizzando propri concetti e schemi di riferimento. *I processi di integrazione fra sanitario, sociale, sociosanitario richiedono – quindi – di individuare in modo consensuale i “confini” di tali aree, onde evitare, fra l'altro, che ogni Regione legiferi allargando o restringendo a piacere tali confini*.

È inoltre sentito come fondamentale per la gestione del settore sociale in ambito di minori mantenere un vincolo di affidamento. Tale bisogno trova fondamento nella preoccupazione di molti a garantire un passaggio graduale di una trasformazione che è stata realizzata in un tempo assai breve e che ha portato da una situazione di autonomia condizionata da normative statali in grado di influenzare profondamente le azioni amministrative a livello locale, a un'autonomia delle Regioni e degli altri enti locali, senza particolari obblighi. La paura manifestata riguarda soprattutto una possibile invadenza delle politiche sanitarie in ambito sociale.

Legato infine al tema della sussidiarietà, il nodo più sentito è quello del rapporto fra ente pubblico e organizzazioni del terzo settore; in particolare esso si è espresso relativamente al presunto “automatico” affidamento dell'incarico gestionale a una realtà di terzo settore qualora essa abbia partecipato all'attività di programmazione. Praticare la sussidiarietà significa porre in atto un impegno costante

nel riadattare i confini dei rapporti, dei ruoli, delle competenze senza però, è stato ribadito, mettere in discussione il principio per cui la responsabilità *sociale* degli interventi è sempre pubblica.

È infine emersa come questione cruciale quella economica: perché la sussidiarietà non sia una mera delega/scarico di responsabilità, è necessario che essa abbia una reale opportunità per esistere; a tal proposito ci si è chiesti se il processo in atto, annunciato la mattina dalla senatrice Sestini, per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, unica competenza rimasta in capo allo Stato nella materia dei servizi sociali, avrebbe considerato la necessità di finanziarle o avrebbe ancora una volta fatto conto sulle risorse locali, che già oggi investono in modo molto più rilevante dello stato in tale materia.

Il secondo tema di riflessione ha invece affrontato il *passaggio sia nei contenuti che nelle procedure dalla legge 285/1997 alla legge 328/2000*.

La prima riflessione, strettamente legata a quanto detto precedentemente, si è concentrata sulla maturazione della consapevolezza, da parte dei partecipanti ai gruppi di lavoro, della loro aumentata responsabilità circa l'eredità della legge 285/1997, aumentata appunto dall'assenza di un vincolo prima giuridico e poi finanziario.

A questo si è successivamente affiancata l'esposizione delle diverse esperienze elaborate in alcune Regioni, dalla quale si sono poste in evidenza alcune rilevanti questioni:

- eterogeneità delle applicazioni della legge 328/2000 e quindi della sua integrazione con la legge 285/1997;
- la problematicità sottesa al riuscire a garantire il metodo della concertazione tra enti nell'attuale fase evolutiva che questi stessi si trovano a vivere. Sostanzialmente emergeva l'interrogativo su quale dovesse essere l'ente e l'organismo che si faceva garante di questo metodo;
- unito a questo, come aspetto complementare al metodo della concertazione, veniva indicata la sottovalutazione delle funzioni di coordinamento e di integrazione come strumenti per la costruzione di rapporti collaborativi fra i diversi enti: si è ovviamente consapevoli che in tali processi agisce una pluralità di attori (politici, funzionari, tecnici, personale amministrativo, operatori) ciascuno dei quali è portatore di propri interessi, per cui la costruzione di percorsi di collaborazione/integrazione nella logica della sussidiarietà rappresenta un processo che va continuamente tutelato e accudito;
- si sottolineava, infine, che nel processo di riforma delle politiche sociali a livello locale occorreva tenere nel dovuto conto

l'adeguatezza dei Comuni a essere ambiti territoriali in grado di gestire direttamente le politiche sociali. In territori in cui vi sono piccoli Comuni, dispersi per ragioni geo-morfologiche (v. zone montane), è importante valutare la reale capacità di questi enti ad attuare le politiche sociali a favore delle popolazioni. In questo senso è stata ribadita la necessità di rispettare le caratteristiche dei territori nel momento della definizione degli ambiti territoriali di gestione.

A conclusione dei lavori i partecipanti sono stati inviati a indicare *proposte*, numerose sono state le idee scaturite che si sono prevalentemente, anche se non esclusivamente, concentrate intorno a proposte di natura pratica.

La proposta più diffusa è stata quella di proseguire il tipo di attività intrapreso. Realizzare infatti una formazione interregionale coordinata da un organismo di livello nazionale permette non solo la possibilità di riunire in uno stesso luogo referenti di realtà diverse ma offre anche l'occasione per una costruzione unitaria e condivisa di rappresentazioni del cambiamento e delle possibili soluzioni da realizzare.

Strettamente collegata a quanto detto finora è stata la riflessione sulla necessità di mantenere il gruppo tecnico interregionale per le politiche verso i minori. Esso infatti ha rappresentato un luogo di scambio, confronto, individuazione di orientamenti comuni e di convergenze sul piano nazionale, rispettando le specificità dei diversi enti. La mancanza di tale organismo di carattere tecnico comporterebbe l'assenza di una sede importante che rende possibile il confronto sulle politiche minorili a livello nazionale, con la presenza di tutte le Regioni.

### 3. La valutazione dei piani e dei progetti

#### 3.1 STRUTTURA DEL LAVORO NEI GRUPPI

I lavori di sottogruppo sono stati collocati nel pomeriggio di ciascuna giornata. In questo arco di tempo i partecipanti, sulla base degli stimoli offerti nell'arco della mattinata dalle relazioni e dalle testimonianze, sono stati chiamati a sviluppare una fitta tessitura di confronti e scambi che ha prodotto, nell'ultima giornata, l'identificazione di punti di attenzione per l'esercizio della funzione di valutazione – e dei processi in essa compresi – delle politiche rivolte all'infanzia e all'adolescenza.

#### 3.2 COMPOSIZIONE DEI GRUPPI

Per favorire tale processo, il gruppo dei partecipanti è stato suddiviso in tre sottogruppi omogenei per appartenenza istituzionale; si sono così costituiti: il gruppo composto dai referenti regionali, il

gruppo composto dai referenti provinciali e delle ASL, e il gruppo dei referenti territoriali. I sottogruppi nei diversi appuntamenti hanno gradualmente messo a fuoco punti di attenzione proponendoli come suggerimenti per migliorare le competenze professionali dei partecipanti rispetto alla funzione in esame.

### 3.3 CONTENUTI

#### Gruppo composto dai referenti regionali

L'analisi delle esperienze realizzate nelle regioni, rappresentate dai funzionari che hanno partecipato a questo momento formativo, ha reso evidente il carattere di disomogeneità delle stesse. Le realtà regionali si sono infatti impegnate nel processo valutativo con modi e tempi diversi.

Il carattere disomogeneo dell'applicazione dei percorsi di valutazione è principalmente legato alla differente organizzazione interna della gestione di compiti relativi ai piani e ai progetti. In alcune Regioni a statuto speciale come la Valle D'Aosta o nelle Province autonome di Trento e Bolzano la valutazione viene condotta direttamente da commissioni interne di livello regionale nel primo caso o provinciale nel secondo. Non mancano però esempi di regioni che pur avendo attribuito il compito di coordinamento dei piani all'ente Provincia, successivamente all'esperienza prodotta nel primo triennio, hanno ritenuto opportuno, nel secondo triennio di applicazione della legge 285/1997, assumere al proprio interno tale funzione, inserendo in essa sistemi di valutazione più articolati e complessi. Parallelamente si sono invece evidenziate esperienze in cui sono stati realizzati percorsi di monitoraggio e valutazione dei piani e dei progetti basati sulla collaborazione tra regione e province. In questo caso la regione si è fatta carico di sviluppare tale strategia collaborativa attraverso metodici confronti con le province finalizzati a definire strumenti, modalità e tempi omogenei su tutto il territorio.

La modalità più diffusa di valutazione è risultata essere quella *ex-ante* ovvero il percorso valutativo necessario alla selezione dei progetti e finalizzato alla approvazione dei progetti stessi e dei piani. Questo elemento ha reso evidente una serie di aspetti critici che sono stati dettagliatamente elencati per diventare così spazi di intervento e miglioramento per la realizzazione delle politiche rivolte all'infanzia. È stata unanimemente riscontrata una generale mancanza di una *cultura valutativa* unita alla difficoltà di distinguere l'attività di controllo da quella di valutazione. I partecipanti a questo gruppo hanno poi denunciato una scarsa propensione alla partecipazione e una generale difficoltà nel coinvolgimento nelle attività di monitoraggio e valutazione dei responsabili dei progetti. La "fatica" più grande sem-

bra essere infatti quella relativa alla gestione delle relazioni tra i soggetti coinvolti.

Questo lavoro realizzato nella prima giornata di formazione ha condotto, grazie al lavoro dei tutor di stimolo e rilancio delle problematiche individuate, alla elaborazione, nel secondo giorno, di due ambiti di miglioramento.

Da un lato si è teso a sviluppare una riflessione relativa ai ruoli e quindi agli impegni e ai compiti attinenti all'ente regionale, attività che ha permesso di arrivare a individuare quattro punti strategici di crescita.

- Le Regioni, al pari degli altri attori coinvolti, devono sviluppare competenze nel campo della metodologia di ricerca e trovare occasioni reali per leggere e interpretare i dati e diversi materiali prodotti dai territori; in questo senso devono porsi come **garanti della metodologia della ricerca valutativa**.
- In qualità di livello di governo superiore, le Regioni devono sapere individuare tempi e priorità per una corretta valutazione, devono investire in un gruppo legittimato di coordinamento e devono saper definire la rappresentanza del territorio. Questi aspetti sono infatti imprescindibili per poter **relazionarsi in modo dinamico** con il proprio territorio individuando ruoli e compiti di ciascuna parte coinvolta nel processo.
- Il ruolo della Regione in un processo valutativo della propria politica deve inoltre risultare come **facilitante i processi comunicativi** e promuovere in questo senso la comunicazione e il lavoro di gruppo, in modo tale da consentire un apprendimento comune e continuo.
- Per realizzare quanto detto sopra è necessario promuovere la partecipazione di tutti gli attori nella definizione del disegno di valutazione, in questo senso il ruolo deve essere quello di **mobilitatore di competenze e integratore di risorse**.

L'altro aspetto su cui si è lavorato ha riguardato l'individuazione di strategie volte allo sviluppo di determinate competenze che rimandano alla creazione di una consapevolezza diffusa rispetto ai processi progettuali e alla definizione di una cultura sulla progettazione e valutazione condivisa:

- potenziare la formazione, vista come momento sia di apprendimento che di condivisione; i temi individuati sono:
  - valutazione;
  - strategie di sviluppo di metodologie di rete;

- modalità organizzative dei progetti;
- comunicazione;
- dotarsi degli adeguati supporti e quindi:
  - potenziare il personale;
  - sviluppare sistemi informativi;
  - offrire maggiori riconoscimenti alle competenze che investono nelle progettualità.

### Gruppo composto dai referenti provinciali e delle ASL

La prima riflessione che ha caratterizzato il lavoro di questo gruppo ha riguardato il riconoscimento alla legge 285/1997 di aver *in(tro)dotto* l'attenzione nei confronti dei processi di valutazione presso i gruppi progettuali, i funzionari, i responsabili amministrativi, e tutti coloro che in diversa misura sono stati coinvolti nella promozione, implementazione e gestione di questa legge.

È stato innescato un processo di alfabetizzazione intorno alla cultura della valutazione. Se fino a ieri nelle procedure e pratiche delle amministrazioni ci si limitava essenzialmente a una verifica o a una rendicontazione economica, oggi sono stati introdotti termini quali *sistemi informativi*, *monitoraggio*, *valutazione* che hanno apportato nuovi saperi e pratiche per valutare gli esiti e l'impatto sociale di un piano e per comunicare e rendere conto degli interventi sociali effettuati.

Questo punto di partenza ha condotto a un'ulteriore riflessione tra le differenze presenti nel primo e nel secondo triennio di attuazione della legge.

Il passaggio infatti è stato contraddistinto da notevoli cambiamenti primo fra tutti l'introduzione della legge 328/2000. Che ha comportato in alcune Province la mutazione di ruoli e responsabilità di questi enti rispetto ad alcune funzioni di verifica e valutazione; in altri territori questi enti sono passati dal ruolo unicamente di gestori dei progetti, al ruolo di coordinatori di piani; in altre ancora hanno ricevuto maggiori deleghe da parte della Regione. Tale processo di cambiamento ha prodotto risposte contrarie ma spesso coesistenti; se da una parte, si è assistito a una maggiore presa di consapevolezza in relazione alle procedure inerenti il monitoraggio e la valutazione (alcune province hanno promosso momenti formativi e processi di accompagnamento per imparare a valutare e per creare linguaggi comuni tra i diversi soggetti coinvolti), dall'altra si è assistito a sentimenti di incertezza e fragilità legati alla mancanza di un ruolo consolidato di questi Enti.

A seguito della rilevazione delle caratteristiche che connotano il legame tra valutazione e livello provinciale osservato nel momento

specifico in cui si è svolta la formazione, il gruppo è passato alla riflessione su il significato e l'utilità dello strumento valutativo.

Per affrontare il tema della valutazione, quando in gioco vi sono diversi soggetti, vi è la necessità di creare tempi e spazi innanzitutto per condividerne il senso da attribuirle. Ma non essendoci una cultura sulla valutazione spesso ad essa vengono attribuiti diversi significati. La valutazione intesa come *ricerca di senso* per comprenderne la congruità con le esigenze e i bisogni di un territorio o al fine di rilevarne l'impatto sociale è ben diversa da quella svolta solo con funzioni di controllo e verifica ai fini della rendicontazione. La valutazione in base a come è utilizzata può essere autoreferenziale o divenire fonte di autoapprendimento. Le pratiche valutative nell'ambito della 285 non possono ritenersi sempre soddisfacenti.

Per valutare è necessario avere a disposizione tempi e risorse umane e tutto ciò ha un costo. I referenti provinciali pur avendo la consapevolezza dell'importanza della valutazione spesso sono strozzati dalla quotidianità. È quindi emerso con chiarezza che se si vuole che la valutazione sia un reale spazio di riflessione e apprendimento è necessario prevedere le risorse necessarie per renderla praticabile.

Anche in questo caso quindi il gruppo è stato stimolato a riflettere criticamente sui propri ruoli e sulle proprie competenze e in base a ciò è stato invitato a individuare elementi di miglioramento. È così scaturito un elenco di zone d'ombra su cui attivare azioni di sostegno alla crescita professionale.

#### *Competenze strategiche*

- La promozione della maturità collettiva per evitare comportamenti interessati che vedono l'utilizzo della valutazione per meri interessi personali e non al fine di creare ben-essere comune.
- Essere autonomi da possibili strumentalizzazioni politiche.
- Operare per il riconoscimento del ruolo di valutatore da parte degli amministratori e operatori.

#### *Competenze di negoziazione*

- Capacità di comunicare e negoziare con gli altri attori coinvolti e con i diversi livelli istituzionali.

#### *Competenze metodologiche e di contenuto*

- Competenze per attivare la valutazione in forma partecipata.
- Competenze specifiche per la valutazione *ex ante*, in itinere, *ex post* (di impatto sociale).
- Competenze relative alla rilevazione dei bisogni utili per programmare.
- Competenze per identificare possibili parametri oggettivi della valutazione.

- Competenze di base sulle metodologie della valutazione.

Rispetto a queste occorre quindi essenzialmente operare con approcci multispecialistici, integrando nel lavoro di gruppo le varie professionalità con competenze diverse rispetto alla valutazione.

#### *Competenze di “regista della valutazione”*

- Capacità di dare “nutrimento” quotidiano alla rete.
- Competenze per la gestione del ruolo “di regista”.
- Competenze per valorizzare di più la partecipazione “dal basso”.
- Avere ruoli di regia e di direzione svolti da persone con competenze sociali.
- Sapere gestire le responsabilità e il potere decisionale.

#### *Competenze che diano visioni proattive*

- Competenze che aiutino a comprendere la complessità e il senso condiviso verso il quale orientarsi.
- Competenze che sappiano leggere scenari futuri.

### **Gruppo dei referenti territoriali**

Anche in questo caso, così come per il gruppo precedente, il mandato attribuito ai lavori pomeridiani si è sviluppato sulla base della considerazione primaria che la cultura della valutazione, intesa come effettivo utilizzo di processi e metodologie, è stata introdotta con l'applicazione della legge 285/1997, che a sua volta si è agganciata a processi di natura più generale quali il processo di trasformazione delle pubbliche amministrazioni.

Sebbene però siano state realizzate azioni di legittimazione di tale pratica sia a un livello politico che tecnico/professionale, molti sono gli elementi che tutt'ora fungono da fattori di disturbo alla piena e più completa diffusione di questa cultura.

Primo elemento da considerare e messo in evidenza dal gruppo è stato la scarsità delle risorse messe a disposizione per questa attività. A questo si aggiunge la costante presenza di interessi plurimi che portano spesso alla distorsione di questa pratica declinandola solo relativamente all'aspetto quantitativo e finalizzandola a esigenze personali di visibilità. La valutazione infatti si compone di una dimensione etica che non sempre per convenienza riesce a emergere. Una domanda intorno a cui il gruppo ha molto dibattuto è stata infatti: interessa davvero la valutazione? E i soggetti coinvolti sono davvero disposti a riconoscere i risultati che ne scaturiscono? È stato a questo punto sottolineato come spesso la cultura politica risponda a logiche diverse rispetto alla cultura della valutazione. Inoltre questa stessa pratica è spesso vissuta come momento di controllo o giudizio che

scatena all'interno degli uffici dinamiche perturbative anche non consapevoli.

Questi elementi, sviluppatisi in maniera diversa, hanno contribuito a una poco diffusa cultura della valutazione e, strettamente collegato a questo, a un ridotto sviluppo all'interno delle amministrazioni locali delle competenze valutative tecnico/professionali.

La valutazione è uno strumento fondamentale non solo per capire quanto e come è stato efficace un determinato lavoro, né per verificare quanto e come sono state implementate le risorse; la valutazione è altresì necessaria soprattutto nei momenti di crisi e nei processi di cambiamento. Essa infatti è lo strumento su cui si basa la scelta relativa al che fare, e al su cosa e come negoziare. Lo sviluppo della valutazione poi comporta una crescita professionale di tutti i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nel processo, un accrescimento della rete territoriale, e del senso di appartenenza e condivisione che rende apprezzabile ciò che è stato fatto.

Perché ciò si realizzi è però fondamentale che la valutazione venga assunta come opportunità di partecipazione e non come mero momento di delega.

Dati questi assunti il gruppo si è focalizzato sull'identificazione di quali siano le condizioni che favoriscono lo sviluppo della cultura valutativa.

La caratteristica di tali elementi è la loro interdipendenza: per sviluppare buoni e utili processi di valutazione sono necessarie risorse (la valutazione costa; quella partecipata, ancora di più) in termini economici, umani e di tempo; è necessario che si sviluppi un linguaggio comune sia come preconditione che come obiettivo del processo stesso; è necessario che si lavori alla costruzione di un ambiente relazionale caratterizzato dalla serenità e dall'equilibrio, e infine, rispetto a questo agire, sono necessarie le sensibilità di politici, dirigenti e cittadini riferite a ciascun soggetto e oggetto di valutazione.

#### 4. Adolescenti e comportamenti a rischio.

Strategie per un adeguato lavoro educativo, animativo e di prevenzione

#### 4.1 STRUTTURA DEL LAVORO NEI GRUPPI

Il contributo offerto dai soggetti presenti nei diversi gruppi di lavoro ha potuto orientarsi al raggiungimento di obiettivi diversi nelle tre giornate residenziali di formazione. Per ognuna di esse sono state selezionate relazioni e testimonianze proposte nella mattinata, atte a stimolare la critica, la riflessione, il confronto e la condivisione all'interno del gruppo nello spazio del pomeriggio.

Gli obiettivi definiti per il lavoro nei gruppi sono stati orientati

- a) all'individuazione del significato di comportamenti a rischio e di strategie di prevenzione a essi correlate, nella prima giornata;

- b) all'individuazione degli elementi che caratterizzano una buona prassi, nella seconda giornata. Per il raggiungimento di questo obiettivo sono state proposte quattro diverse esperienze per ognuno dei quattro gruppi di lavoro costituiti. All'interno di questo momento quindi ogni gruppo ha avuto l'opportunità di ascoltare e confrontarsi con esperienze territoriali diverse (presentate verbalmente solo all'interno del gruppo e rese poi disponibili agli altri attraverso la relativa documentazione) e sulla base di questo, porre a confronto le proprie pratiche con quelle esposte avendo così la possibilità di riconoscere la metodologia degli interventi e porre in relazione i risultati raggiunti con le condizioni di efficacia e di criticità che li hanno caratterizzati;
- c) alla redazione di un documento conclusivo e complessivo dei risultati raggiunti nei gruppi di lavoro e individuazione delle indicazioni strategiche utili agli interventi o linee guida, nella terza giornata.

#### 4.2 COMPOSIZIONE DEI GRUPPI

Si è scelto per questo tipo di lavoro di comporre gruppi eterogenei sia per provenienza di area geografica (nord, centro, sud), sia per ruoli professionali svolti.

#### 4.3 CONTENUTI

L'approccio utilizzato in ogni singolo gruppo e finalizzato alla comprensione della dimensione del rischio nell'adolescenza, si è caratterizzato per l'estensione della prospettiva concettuale adottata. L'adolescenza, infatti, contestualizzata come una fase della vita (di durata più o meno lunga) che ogni soggetto attraversa, è stata rappresentata come una sorta di nascita sociale dove l'individuo è chiamato a rispondere alla richiesta evolutiva relativa alla costruzione della propria identità sociale.

Le dimensioni al cui interno si concretizza questo processo risultano essere quella individuale, quella familiare e quella sociale, dimensioni nella realtà connesse, sovrapposte e spesso contraddittorie. Per quanto concerne la dimensione individuale i giovani soggetti padroneggiano, rispetto al passato, maggiori competenze di tipo cognitivo, hanno maggiori spazi di libertà individuale e di esercizio di autonomia, possono contare su un ventaglio di possibilità, per quanto riguarda l'ambiente esterno, più ampio e articolato ma accanto a questo contemporaneamente soffrono di una condizione di maggior solitudine relazionale e sono molto più titubanti rispetto al confronto con le esperienze concrete.

Per quanto riguarda la dimensione familiare il processo individua-

to si concretizza in una trasformazione del ruolo genitoriale che deve non tanto fornire chiavi di accostamento alla realtà quanto assicurare una qualità (emotiva, cognitiva, relazionale) della propria presenza. Rispetto infine alla dimensione sociale si è subito reso manifesto come la dimensione più ampia del sistema culturale e sociale in cui i giovani si trovano a vivere è caratterizzata da molteplici e *prepotenti* (perché spesso non mediate) attese di successo, sostenute da una forte spinta competitiva e dalla necessaria esigenza di differenziazione dagli altri che sempre più spesso però ha come deriva una dimensione egoistica e non costruttiva, che nega il riconoscimento delle reciproche differenze.

Sulla base di questa impostazione teorica è risultato chiaro come la dimensione del rischio e della trasgressione siano una dimensione quasi “fisiologica” per la realizzazione del processo di formazione di una personalità più adulta. Sotto questo profilo il rischio e la sua ricerca possono esprimere una sorta di domanda interiore di affermazione di sé attraverso la sfida. È chiaro però che il quadro interpretativo cambia quando i comportamenti rischiosi manifestati da un soggetto o gruppo diventano prevalenti se non esclusivi nell’ambito delle relazioni che il soggetto adotta con se stesso e/o con gli altri. Infine vi è una dimensione che avvicina il rischio alla devianza, nel momento in cui si avverte, nei comportamenti individuali e di gruppo, una frattura forte tra individuo e comunità che comporta danni alle possibilità di convivenza reciproca.

L’obiettivo della seconda giornata si è raccolto, come anticipato in precedenza, intorno alla messa a fuoco di tutti quei punti che concorrono alla definizione di una strategia per accostare socialmente il tema del rischio. Sulla base delle analisi delle relazioni offerte in plenaria, delle testimonianze proposte nei gruppi e infine facendo riferimento alle proprie esperienze, i partecipanti ai quattro gruppi di lavoro hanno fissato quel reticolato di punti utili alla costruzione di progetti territoriali rivolti alle situazioni di rischio in adolescenza.

Il primo di questi punti è stato individuato come la verifica della fattibilità del progetto stesso ovvero prima ancora di pensare ai contenuti è necessario che si verifichi se il problema è affrontabile ovvero se quella particolare manifestazione sociale può essere realmente compresa con gli strumenti culturali, sociali, cognitivi e organizzativi che si hanno a disposizione. È necessario infatti per chiunque decida, o intervenga in ambito sociale, considerare da subito il fatto che la complessità sociale è irriducibile e che l’unico modo per costruire iniziative che riescano a interagire con il senso delle condizioni della vita sociale reale è crescere nella consapevolezza e prefigurare partnership di azione. L’ambiente (compreso il servizio), nel suo diversifi-

cato modo di esprimersi, è un sistema da considerare e su cui si può intervenire.

Altro elemento che dovrebbe caratterizzare i progetti è la definizione di un *orientamento promozionale*:

... si tratta di agire nella direzione di individuare soggetti e opportunità che possono essere rilevanti per quel problema, che possono altresì aiutare i soggetti ad entrare in contatto con il problema stesso e tra di loro, favorire processi di dialogo e di scambio, di messa in comune e di condivisione di possibilità e condizioni di *affrontamento*. La promozione è in questo senso un orientamento volto a mettere in grado le risorse e le realtà del contesto nel pensarsi e nell'agire in relazione al problema di cui ci si vuole occupare. (Dal report del gruppo di lavoro coordinato da Maurizio Colleoni)

Elemento interessante scaturito dal confronto dei diversi prodotti elaborati in ambito di piccolo gruppo è la sostanziale convergenza nel ritenere che l'approccio promozionale dunque debba essere rivolto non solo al soggetto minore che agisce comportamenti a rischio ma anche all'adulto, la famiglia, la scuola, la comunità locale dove quello stesso minore vive.

*Rispetto al minore* occorre attivare percorsi di riconoscimento dell'identità, di restituzione di responsabilità e di un vivere esperienze di forte concretezza. La realizzazione di attività e di azioni mira alla progressiva crescita delle disponibilità dei ragazzi all'assunzione di responsabilità e quindi ad accettare la sfida di investire le proprie energie nella lenta costruzione di identità personali e sociali più integrate.

*Rispetto al contesto* è fondamentale fare ricerca ovvero saper leggere e saper individuare e riconoscere le potenzialità dei soggetti (organizzati e non) che possano esprimere coinvolgimento e corresponsabilità nei confronti dei processi che vengono ad attivarsi. È stato precisato a più riprese che tale responsabilità assunta dalle realtà locali e dai soggetti in esse attivi deve essere non solo di tipo tecnico professionale ma anche legata a forme di genitorialità, affinché le interazioni e gli scambi relazionali che si costruiscono possano avere radici nei tessuti di cui il contesto si compone.

La risposta infatti più adeguata agli atteggiamenti e situazioni di rischio praticati in adolescenza, e indissolubilmente legati al sistema relazionale del soggetto, sembra essere quella della costruzione di *processi sociali orientati aperti* piuttosto che l'attivazione di servizi organizzati da aprire e destinare agli utenti (ragazzi o famiglie) come risposta di tipo professionale. Parlare di processi sociali orientati aperti significa pensare insieme al *cosa fare*, al favorire opportunità (di vario tipo: lavorativo, scolastico, espressivo, relazionale...) che rendano

possibile il confronto inter-generazionale.

Il lavoro nei gruppi realizzato nella terza giornata ha prodotto una serie di indicazioni utili alla stesura di future linee guida per la realizzazione di progetti finalizzati ad affrontare l'aspetto del rischio nell'adolescenza.

Sulla base dell'analisi delle esperienze proposte, e attraverso il filtro composto dalle consapevolezze tratte dall'esperienza che, su questa tematica, ogni partecipante portava con sé, sono stati individuati quegli elementi che al gruppo sono apparsi fondamentali da considerare nella predisposizione dei progetti. Questi elementi sono stati raccolti intorno ai soggetti che a vario titolo sono coinvolti in ogni progetto.

### **I ragazzi, le loro famiglie e il contesto**

Un primo elemento riguarda cosa trovano ragazzi e famiglie all'interno di progetti come quelli presentati e discussi nelle giornate di formazione. Pur nella varietà delle soluzioni organizzative, metodologiche e contenutistiche messe in atto, appare rilevante sottolineare un dato abbastanza trasversale: questi due soggetti trovano la possibilità di provare, vivere, raccontare delle "storie", cioè delle vicende relazionali intense, cariche di valenze affettive, simboliche, cognitive, valoriali; tali valenze consentono di prendere contatto con dimensioni identitarie più autentiche e integrate e di rapportarsi al futuro in termini di possibilità aperte, nelle quali si può giocare un po' di più la propria *partita*. Tutto ciò in un quadro nel quale vanno messi nel conto fenomeni di discontinuità relazionale, di intermittenza, di alternanza degli investimenti e delle energie, di oscillazione tra atteggiamenti predatori e disponibilità a ingaggiarsi e collaborare.

Un ulteriore elemento riguarda l'attenzione a ideare e realizzare progetti che portino con sé una qualche forma di *valore sociale aggiunto* per il contesto nel quale si opera. È importante cioè chiedersi "cosa torna indietro al territorio?", grazie alle iniziative che si vogliono realizzare, non solo in termini di migliori possibilità di crescita per ragazzi e famiglie, ma anche per le condizioni che caratterizzano il microcosmo nel quale vivono e crescono. Esempi di valore sociale aggiunto sono un incremento delle possibilità di incontro e di scambio tra le persone, un incremento della fiducia che si respira in una certa zona, la migliore vivibilità di una piazza...

### **Il mandato dell'operatore**

Il mandato nei confronti dell'operatore impegnato in progetti sul rischio è duplice: la sua attività professionale è rivolta sia ai ragazzi che al loro ambiente. Nei confronti dei ragazzi vi è un mandato nei

termini del sostegno a identità fragili perché possano trovare possibilità di maggiore solidità e riconoscimento. Si tratta di sostenere degli *agglutinamenti* identitari temporanei ma significativi, delle condensazioni possibili nella reciprocità.

Questo operatore è dunque quell'adulto che nella relazione con gli adolescenti:

- assume la centralità della persona;
- assume la centralità della relazione, vista come un luogo di ricerca comune;
- si propone come testimone non prescrittivo;
- sta nel concreto delle esperienze;
- ha dei valori di riferimento quali il lavorare per indizi e il camminare insieme, oltre a metavalori quali orientamenti fondanti la vita;
- non rinuncia al confronto sulla coerenza (sia del comportamento, sia dell'emozione);
- tende all'autenticità.

Nei confronti del contesto, di ciò che sta intorno ai ragazzi, il mandato è rivolto alla messa in atto e alla alimentazione di contesti ricompositivi che consentano di costruire ipotesi di *affrontamento* condivise dalle risorse del territorio, e alla collaborazione nella costruzione di organizzazioni temporanee basate su accordi stabiliti attorno a problemi e direzioni di lavoro che consentono di introdurre modifiche nei microsistemi sociali.

### **Il mandato del servizio socio-sanitario locale**

Il mandato organizzativo del servizio socio-sanitario locale appare orientato non tanto verso l'assunzione in prima persona delle situazioni di problematicità, quanto piuttosto verso la costruzione e l'alimentazione di connessioni, scambi, interazioni, mediazioni, che riescano a mettere in grado il contesto di contenere le spinte espulsive nei confronti del *rischio*. In questa prospettiva i servizi operano in una logica di tipo promozionale e di supporto nei confronti delle realtà presenti perché possano accostare dei fenomeni, costruire dei problemi sufficientemente condivisi, individuare degli oggetti da assumere.

Ulteriore mandato attribuito specificatamente al servizio socio-sanitario locale, ma indicato anche per tutti i soggetti che gestiscono i servizi (e in questo ci si riferisce ai soggetti del terzo settore), è quello culturale inteso come azione consapevole volta a promuovere la crescita culturale e i livelli di consapevolezza dei soggetti decisori ma

anche a promuovere, nell'intera comunità locale, la consapevolezza delle proprie responsabilità educative.

### **Il mandato dei politici**

Il trovare soluzioni ai problemi è connesso al saperli osservare e quindi pensare. Occorre quindi:

- ribadire alle Regioni, alle Province e ai Comuni che è maggiormente produttivo coinvolgere nella formazione gli stessi operatori garantendo la loro presenza continuativa, durante un percorso organico di formazione. Conseguentemente, si dovrebbe garantire una partecipazione numerica proporzionata alle dimensioni degli Enti;
- dare continuità agli interventi rivelatisi positivi, uscendo dal cappio delle scadenze progettuali;
- promuovere, con risorse proprie, la continuità degli enti e non solo, attingendo ai fondi delle leggi nazionali;
- assumere la formazione come spazio permanente e non occasionale di lavoro. L'impegno formativo riguarda infatti non tanto abilità tecniche da perseguire quanto l'educazione al pensare;
- affrontare i problemi posti dai comportamenti a rischio o anti-sociali messi in atto da alcuni ragazzi.

### **Elementi metodologici**

Come era prevedibile aspettarsi sono state molte le indicazioni relative alle caratteristiche metodologiche individuate come fondamentali per la realizzazione di progetti rivolti all'adolescenza. Lavorare su questi temi infatti significa pensare per riformulazioni successive e ricorsive. Il progetto, riletto a posteriori, appare spesso piuttosto diverso da come era stato immaginato all'inizio: ciò non significa necessariamente superficialità e pressapochismo; anzi, spesso significa rielaborare un'idea e una rete di relazioni perché possano accadere dei fatti sensati e commisurati con il contesto. L'attività di elaborazione del lutto e di riprogettazione sembra molto presente in questo tipo di iniziative. È necessario dunque che il progetto preveda al suo interno processi dinamici e flessibili.

Ogni progetto, pertanto, proprio per questa sua necessaria (perché rigenerante) ricorsività alla rielaborazione, è strettamente connesso con il processo di valutazione. Processo sempre assai decantato e riconosciuto come importante a parole ma poi relegato in ritagli di tempo esigui che ne fanno spesso perdere il significato strumentale. È stata ribadita invece la necessità che i progetti prevedano ore/lavoro e budget finanziario per la valutazione e che essa si riferisca alla me-

todologia utilizzata, piuttosto che ai soli *prodotti*. Relativamente, quindi, a un progetto di natura sociale, l'interesse è valutare se il risultato è stato raggiunto ma anche come ciò è stato possibile e la valutazione dunque deve comprendere anche il processo e non solo, appunto, il prodotto.

Altro elemento metodologico da tenere in considerazione per la buona riuscita di un progetto riguarda il lavoro di tenuta progettuale e di coordinamento. Appare rilevante nella prassi la continua necessità di ricomporre parzialità, ritrovare fili logici, rendere visibili i progressi, costruire senso condiviso su iniziative che spesso appaiono, all'esterno, non così collegate e coerenti.

Ulteriore elemento, connesso con il precedente, è la necessità di non affrontare in solitudine queste complessità: il *peso* da portare (e da sopportare) è considerevole. Appare importante, allora immaginare delle progettualità sostenute da reticoli professionali, da gruppi di lavoro, da organizzazioni in grado di mettere in campo risorse professionali diverse e integrate.

Un ultimo elemento, infine, ha a che vedere con i *rischi* che questo tipo di lavoro comporta per gli operatori: forti coinvolgimenti emotivi, idealizzazioni, semplificazioni, accelerazioni a volte un po' ideologiche sono fenomeni a cui gli operatori vanno incontro, e sono stati, di conseguenza, nominati più volte durante le discussioni che hanno accompagnato il seminario. Risulta significativo quindi mettere nel conto degli spazi adeguati di pensiero e di riflessione attorno alle esperienze che vengono portate avanti, a supporto delle capacità ideative e relazionali degli operatori. I progetti devono perciò prevedere un monte ore e un budget finanziario per la valutazione, per la formazione (anche su base locale, oltre che nazionale) e per la supervisione (sia sui processi, a livello cognitivo, che sui vissuti, a livello emotivo).

## L'area seminariale legislativa e amministrativa: uno sguardo sui percorsi di riflessione\*

1. Premessa; 2. Il metodo di lavoro; 3. I contenuti e i concetti;
4. I risultati e le prospettive

### 1. Premessa

È opinione diffusa, oltre che assolutamente corretta, che la legge 285/1997 abbia costituito un'anticipazione e un banco di prova di quella che poi sarebbe stata la legge quadro sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali: la legge 328/2000. I dieci anni che vanno dal 1990 al 2000 sono stati fra i più importanti nell'evoluzione del sistema giuridico-amministrativo nel nostro Paese e gli ultimi tre del decennio, dal 1997 al 2000, hanno assunto un particolare valore relativamente al modello di stato sociale; nel lungo percorso evolutivo che prende le mosse da un sistema caratterizzato dalla beneficenza privata (1862), l'evoluzione del sistema è passata attraverso la grande riforma crispina del 1890 (beneficenza pubblica) e la svolta degli anni Settanta del XIX secolo (servizi sociali pubblici), per approdare alla riforma Turco che, in un momento di conclamata crisi dello stato sociale, ha lanciato la sfida di un sistema di servizi e interventi sociali in cui la responsabilità dei cittadini e delle loro formazioni sociali trovasse spazio e strumenti per integrarsi con quella istituzionale. Questa è, con l'affermazione dei diritti sociali (purtroppo ancora inattuata), la vera novità della riforma, che ha raccolto, esteso e sistematizzato l'esperienza della legge 285/1997.

In quegli stessi anni, peraltro, lo stesso Parlamento che "scriveva" la riforma del sistema dei servizi si occupava anche di un'altra riforma, di ancor più vasta portata: la revisione del Titolo V della Costituzione, entrata in vigore solo nel 2001 dopo la consultazione referendaria. Con tale riforma, se, da un lato, l'ancor giovanissima legge 328/2000 veniva prematuramente a perdere la propria caratteristica di legge quadro (a seguito dell'attribuzione in via esclusiva alle Regioni della potestà legislativa in tema di servizi sociali), dall'altro la 328 trovava alcuni riscontri assolutamente coerenti con i propri valori di riferimento: basti pensare al principio di sussidiarietà orizzontale, elevato a rango costituzionale a opera del nuovo articolo 118 della

---

\* Franco Dalla Mura, avvocato amministrativista, professore di Diritto amministrativo presso l'Università di Verona.

Costituzione e al travagliato tema dei “diritti sociali”, che trova puntuale riscontro nei “livelli essenziali” (purtroppo ancora inattuati) di cui al novellato articolo 117.

Pur nella sua breve vita quale “legge quadro” la 328 ha lasciato un segno di importanza che non è esagerato definire storica; ne sono testimonianza anche le leggi che alcune Regioni hanno approvato negli ultimi due anni per “riordinare” i propri sistemi dei servizi e degli interventi sociali “alla luce” (anche se non più in “attuazione” ...) della 328/2000 e che, unanimemente e trasversalmente rispetto agli schieramenti politici, apertamente dichiarano di far propri i principi della (ex) legge quadro nazionale.

Pare, quindi, corretto procedere ad alcune riflessioni sugli aspetti più rilevanti di questo percorso evolutivo che trova nella legge 285/1997 il proprio momento iniziale e che dovrà trovare nelle nuove leggi regionali e nelle nuove norme statutarie e regolamentari di Comuni e Province la via e il mezzo per concretizzarsi e per caratterizzare il nuovo sistema dei servizi. In modo particolare si cercherà di approfondire gli aspetti che riguardano l'applicazione del principio di sussidiarietà e i rapporti fra pubbliche amministrazioni e soggetti non profit.

## 2. Il metodo di lavoro

I seminari sono stati caratterizzati sotto il profilo contenutistico dal tentativo di proporre una lettura delle norme e delle vicende nella prospettiva dell'evoluzione in senso marcatamente autonomistico dell'ordinamento, sia con riferimento al ruolo delle Regioni, sia con riferimento a quello degli enti locali.

I vari temi sono stati affrontati da tre diversi angoli di osservazione: quello costituzionale (in particolare, con gli interventi di Silvio Troilo), quello politico-sociologico (interventi di Franco Vernò e di Paolo Ferrario) e quello amministrativo (interventi di Franco Dalla Mura, che ha svolto anche il ruolo di coordinatore scientifico) e sono sempre stati finalizzati allo stimolo dei partecipanti, affinché essi svolgessero un ruolo attivo che ne valorizzasse le diverse provenienze geografiche e il diverso bagaglio di esperienze. A tal fine, gli interventi dei relatori sono sempre stati seguiti da lavori di gruppo, con sintesi in plenaria dei relativi risultati.

## 3. I contenuti e i concetti

I seminari si sono snodati, nei diversi interventi dei relatori e nei lavori di gruppo, intorno ad alcune tematiche fondamentali: la riforma del Titolo V della Costituzione, il concetto di “sussidiarietà” e le sue differenze rispetto a quello di “affidamento”, l'importanza della legge sul procedimento amministrativo e, in particolare, degli accordi

procedimentali quali strumenti per la realizzazione del principio di sussidiarietà, la differenza tra l'affidamento di un servizio (quale sistema per la sua gestione) e l'appalto, le problematiche procedurali (inquadrate nella più ampia prospettiva della programmazione concertata nei piani di zona, i possibili affinamenti del tradizionale sistema degli appalti, il nuovo ruolo delle Regioni.

Si passa a una breve descrizione dei temi trattati, che sono proposti ora anche alla luce delle ulteriori evoluzioni del quadro normativo, successive, dunque, ai seminari.

### 3.1 La riforma del Titolo V della Costituzione

La legge costituzionale 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione presenta sotto molteplici profili elementi di fondamentale importanza per la corretta lettura e valorizzazione delle recenti riforme che hanno interessato il sistema dei servizi sociali e, in particolare, di quelle conseguenti alla legge 285/1997 e alla legge 328/2000, con riferimento all'affidamento dei servizi sociali e, più in generale, ai rapporti con i soggetti non profit.

Dai molti spunti offerti dalla riforma costituzionale si possono sintetizzare le tre grandi linee direttrici che nei prossimi anni presiederanno l'evoluzione del sistema dei servizi:

- la garanzia istituzionale della risposta ai bisogni della comunità locale;
- la sussidiarietà orizzontale;
- il potere normativo degli enti locali.

Pur nella loro individualità, le tre linee di sviluppo sopra indicate rappresentano nelle loro strette interazioni la chiave di lettura del sistema: compito primario delle istituzioni (Regioni e Comuni e, con un ruolo particolare anche le Province) è proprio quello di delineare un quadro sistematico di tali interazioni e di fornire gli strumenti per realizzarlo; tutto ciò, appropriandosi degli ampi spazi di autonomia – anche politica – che la riforma costituzionale offre in una materia affidata ormai al potere legislativo esclusivo delle Regioni, ma nella consapevolezza (alla luce anche delle norme di attuazione contenute nella legge 131/2003) che la stessa riforma ha ritagliato specifici spazi di esercizio del potere normativo, affidandoli a Comuni e Province, in un sistema delle fonti anche funzionalmente e non più solo gerarchicamente orientato.

La riforma del sistema locale dei servizi rappresenta un'occasione importante per la sperimentazione del mutato ruolo delle regioni e degli enti locali nel nuovo assetto costituzionale: si tratta di cogliere e di tradurre in azioni concrete la presenza strategica di tali enti con

un rinnovato spostamento del *focus* dell'attenzione dalle funzioni di amministrazione attiva e progettazione a quelle di programmazione e di supporto, nella consapevolezza che le politiche sociali, pur non dovendo essere confuse con gli strumenti tecnico-giuridici per la loro attuazione, ne sono influenzate in modo determinante.

Il potere normativo regionale, apparentemente "stretto" fra i principi e le norme costituzionali e comunitari da un lato e la sfera di autonomia normativa degli enti locali (rispetto alla quale può esercitarsi nei limiti di quanto è necessario al fine di assicurare *i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione* dall'altro, riceve dalla riforma del Titolo V della Costituzione l'impulso verso una importante crescita qualitativa: quella di caratterizzare a livello regionale le scelte di politica sociale conferendo al sistema sociale regionale *i requisiti minimi di uniformità* previsti dalla legge e, ancor più, quella di approntare norme giuridiche, linee guida, modelli di riferimento, azioni di supporto e quant'altro possa sostenere gli enti locali nella programmazione sociale locale, nella progettazione e attuazione del sistema locale a rete, con particolare riferimento a modelli alternativi di rapporto pubblico/privato che attuino il principio di sussidiarietà.

È solo attraverso tale processo che il principio di sussidiarietà orizzontale espresso nel novellato articolo 118 della Costituzione potrà trovare attuazione in modo coerente con gli altri principi costituzionali, e in particolare con quello di uguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, oltre che in modo funzionale rispetto alla previsione, nel novellato articolo 117, dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, coerentemente con la previsione – nella legge 328/2000 – dei livelli essenziali dei servizi sociali e dei relativi diritti.

Alla luce dei principi costituzionali, dunque, la sussidiarietà orizzontale, quindi, ben lungi dal comportare un mero arretramento dello stato sociale a tutto favore di un mercato più o meno controllato dalle istituzioni, si pone come strumento di allargamento della funzione sociale attraverso l'ampliamento delle garanzie e responsabilità istituzionali, reso possibile grazie alla libera adesione delle formazioni sociali (in particolare, di quelle non profit) a tale funzione.

E tale dovrebbe essere la scelta *politica* delle regioni e degli Enti locali: promuovere l'attuazione delle riforme nel senso di promuovere l'adesione democratica delle formazioni sociali alle responsabilità sociali istituzionali quale alternativa alla diminuzione dello stato sociale e alla logica mercantile dello scambio commerciale nei rapporti fra produttori di servizi e pubbliche amministrazioni.

### 3.2 Affidamento di servizi e principio di sussidiarietà

Le considerazioni sopra svolte sono di grande importanza per l'operatività degli enti locali e dei soggetti non profit che con essi entrano in rapporto anche al fine di produrre e erogare servizi.

Il problema di fondo non è tanto quello di approntare un quadro approfondito delle procedure attraverso le quali gli enti attributari della funzione sociale possono “affidare” a terzi i servizi, quanto quello di affrontare, sia pur in estrema sintesi, il tema della sussidiarietà orizzontale e dei suoi riflessi sul sistema dei servizi sociali e sui rapporti fra pubbliche amministrazioni e cooperative sociali; in particolare, è necessario evidenziare le peculiarità che differenziano le situazioni giuridiche che costituiscono attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale rispetto a quelle che sono tipiche degli *affidamenti* gestionali; ciò, sia sotto il profilo sostanziale (cioè, la natura del rapporto), sia sotto quello procedurale (cioè, le modalità attraverso le quali individuare i soggetti con cui intrattenere tali rapporti).

Sotto il primo profilo, alla luce anche di un autorevole, recente parere (Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 25 agosto 2003 n. 1440) va subito chiarito che il rapporto “nella sussidiarietà” che si può instaurare fra una pubblica amministrazione e un soggetto privato (non profit) nulla ha a che vedere con il concetto di “affidamento”, sia che si voglia riferire quest'ultimo al tradizionale modello dell'appalto di servizi (ormai possibile solo quando si intenda “acquistare” componenti del servizio e non affidarne la gestione completa), sia che lo si voglia più correttamente riferire all'affidamento della “titolarità” del servizio ai sensi del novellato articolo 113 del TU 267/2000 attraverso rapporti aventi natura concessoria.

Come ben evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere sopra citato, la sussidiarietà orizzontale, così come concepita nel nostro ordinamento, sia a livello costituzionale che di legge ordinaria, non riguarda rapporti di tipo commerciale o imprenditoriale; essa riguarda i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le formazioni sociali che – superando la tradizionale separatezza fra potere delle istituzioni e libertà civili – intendano condividere le responsabilità pubbliche relative al “bene comune” o, in altre parole, svolgere pubbliche funzioni.

Tale nuovo modo di porsi delle formazioni sociali rispetto ai valori che costituiscono le finalità per cui le “funzioni” sono attribuite dalla legge alle pubbliche istituzioni, non ha bisogno di riconoscimento formale alcuno da parte di queste ultime, derivando direttamente dalla norma costituzionale (articolo 118); ciò non significa, però, che la volontaria assunzione di pubbliche funzioni da parte delle formazioni sociali non possa (anzi, non *debba*) essere valutata nella sua congruità rispetto alle finalità pubbliche cui si riferisce, oltre che nella sua adeguatezza rispetto ai bisogni che tali funzioni si propongono

no di soddisfare, allorquando le “autonome iniziative” delle formazioni sociali non si svolgano in assoluta autonomia ma godano del sostegno pubblico o si integrino con risorse organizzative pubbliche attraverso rapporti di partnership; non significa neppure che sia impedito alle pubbliche amministrazioni e alle formazioni sociali di allacciare peculiari rapporti giuridici che – fermo restando il carattere volontario dell’adesione – qualificano giuridicamente il rapporto “di sussidiarietà”, conferendo giuridica rilevanza ai rispettivi impegni che consistono nel “sostegno” offerto dall’amministrazione (attuazione di quel “favoriscono” espresso nel novellato articolo 118 della Costituzione) e nel corrispondente dovere della formazione sociale di svolgere quella funzione per la quale il “sostegno” viene assicurato dalla pubblica amministrazione.

Si tratta, con tutta evidenza, di un rapporto di diritto pubblico (e non di diritto privato) che ha per oggetto l’esercizio di pubbliche funzioni. Ne discende l’inadeguatezza dello strumento contrattuale privatistico (appalto di servizi, contratto d’opera, ecc.) e la necessità di ricorrere allo strumento dell’accordo procedimentale (di diritto pubblico) ai sensi dell’articolo 11 della legge 241/2000.

Attraverso tali accordi (endoprocedimentali o sostitutivi) sarà possibile disciplinare i reciproci impegni delle amministrazioni e delle formazioni sociali che intendano legare in rapporti giuridicamente rilevanti le rispettive volontà, attraverso forme di semplice sostegno (finanziario e/o con l’attribuzione di beni o servizi) o attraverso forme di più profonda integrazione organizzativa, mettendo in comune risorse (non solo finanziarie) realizzando così vere e proprie collaborazioni (“partnership”) di cui l’articolo 119 del TU 267/2000 offre un’interessante rappresentazione.

### 3.3 Gli accordi ai sensi della legge 241/2000 e il loro utilizzo per l’attuazione del principio di sussidiarietà

La legge 241/1990 è nota soprattutto come la legge “sulla trasparenza amministrativa” in quanto le norme in essa contenute, relative all’accesso ai documenti amministrativi, sono di frequente utilizzo nella pratica quotidiana dei rapporti fra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, non è certo il principio di trasparenza amministrativa la novità più rilevante, sotto il profilo strettamente giuridico, contenuta nella legge sul procedimento amministrativo. Certamente, l’istituto della partecipazione al procedimento amministrativo da parte di privati e l’introduzione del principio di “amministrazione consensuale” supera per importanza il principio di trasparenza amministrativa, che pure ne costituisce il presupposto.

Il principio per cui il privato che sia portatore di un interesse giuridicamente rilevante ha titolo per partecipare al procedimento

amministrativo sottoponendo all'amministrazione le proprie considerazioni, oltre che documenti, di cui l'amministrazione deve tener conto nell'adozione del provvedimento finale muta radicalmente la tradizionale prospettiva relativa all'esercizio delle funzioni pubbliche e giunge a incidere sugli stessi "concetti base" del diritto amministrativo (quale, ad esempio, il concetto di "interesse legittimo", di cui, dopo la legge 241/1990, è possibile una "lettura" quale *potere* attribuito al privato; potere che entra, nel procedimento, in rapporto dialettico con quello dell'amministrazione). La partecipazione del privato al procedimento va vista, ovviamente, non solo in una logica oppositiva (per cui la partecipazione è finalizzata alla tutela di interessi privati che si contrappongono con quelli pubblici), ma anche e, con riferimento al tema ora in esame, soprattutto in una logica collaborativa, per cui gli interessi pubblici e quelli privati ricercano le possibili sinergie che possano valorizzare le diverse posizioni al fine di perseguire con maggiore efficienza ed efficacia il bene comune.

Il massimo livello di innovazione è costituito dall'istituto degli "accordi procedurali", che possono essere il frutto della partecipazione al procedimento amministrativo: attraverso tali accordi l'esercizio delle pubbliche funzioni si tramuta da unilaterale a negoziale proprio al fine di valorizzare appieno le sinergie emerse grazie alla partecipazione al procedimento.

Gli accordi procedurali previsti dalla legge 241/1990 sono di due tipi: gli accordi "endoprocedurali" che vengono stipulati fra l'amministrazione e i privati quando il procedimento amministrativo è ancora in corso (si concluderà con un normale provvedimento finale) e quelli "sostitutivi", che vengono stipulati al momento della conclusione del procedimento e che sostituiscono il provvedimento finale. Mentre i primi sono sempre possibili purché vengano conclusi nel rispetto delle norme e nell'interesse pubblico, i secondi sono (almeno per il momento, in attesa della riforma della legge 241, ora in fase di approvazione da parte del Parlamento) consentiti solo quando siano previsti da specifiche norme di legge (ad esempio: gli accordi di collaborazione previsti dall'articolo 119 del TU 267/2000).

In ogni caso, tali accordi hanno natura pubblicistica e non privatistica (alcuni parlano, forse impropriamente, di "contratti di diritto pubblico"); in forza di tale peculiarità, l'amministrazione può, a seguito di una nuova valutazione del pubblico interesse conseguente al mutare delle situazioni di contesto, recedere dall'accordo, fatto salvo un equo indennizzo al privato che dal recesso abbia subito un danno.

Ma, per quanto ora interessa, non è certo agli eventuali momenti "patologici" del recesso della pubblica amministrazione che è opportuno fare riferimento quanto alla dinamicità che caratterizza gli ac-

cordi pubblicitici stipulati ai sensi dell'articolo 11 della legge 241/2000: grazie a tale caratteristica, i contenuti del rapporto possono evolvere nel corso del tempo (a differenza di quanto avviene nei rapporti privatistici di appalto, per natura rigidi e sostanzialmente imm modificabili) in una sorta di "coprogettazione permanente", che accompagni il rapporto in tutto il suo svolgimento e che permetta di adeguarne il contenuto ai risultati delle sperimentazioni e dell'esperienza oltre che al mutare dei bisogni dei soggetti di riferimento.

L'accordo procedimentale previsto dalla legge 241/1990 è, dunque, lo strumento giuridico "naturale" per l'instaurazione di rapporti giuridici fra pubblica amministrazione e privato non profit che intenda aderire alle pubbliche responsabilità che caratterizzano le funzioni pubbliche.

Ciò premesso, è necessario però precisare che non esiste, a tutt'oggi, alcun esempio di sistematica classificazione normativa che permetta di individuare modelli tipizzati di "rapporti nella sussidiarietà" che sfruttino lo strumento giuridico costituito dagli accordi procedurali; a ben vedere, tale tema avrebbe dovuto essere oggetto di specifica attenzione da parte delle Regioni che hanno ritenuto di adottare, dopo l'entrata in vigore della legge 328/2000, proprie leggi di "riordino" del sistema dei servizi: in tal modo le Regioni avrebbero potuto raggiungere il triplice obiettivo di caratterizzare nel proprio ambito i principi affermati dalla legge Turco e, in particolare, quello di sussidiarietà; di "dare gambe" ad alcune scelte della legge 328/2000; e, infine, ciò che più conta, di fornire agli enti locali e ai soggetti non profit un quadro normativo rassicurante in cui procedere alle specificazioni regolamentari e alle prime sperimentazioni di costruzione del nuovo sistema integrato di servizi e interventi sociali. Ma così non è stato, o è stato solo in piccola parte. Ne discende l'opportunità che, in attesa di un intervento legislativo o amministrativo regionale, gli enti locali (alla luce anche del potenziamento del proprio potere normativo a opera della legge costituzionale 3/2001) anticipino la definizione dei nuovi modelli di rapporto "nella sussidiarietà" attraverso propri regolamenti e/o specifici "capitoli normativi" da inserire nei Piani di zona.

Una possibile classificazione dei "rapporti nella sussidiarietà" fra pubbliche amministrazioni e soggetti non profit potrebbe essere pensata applicando il criterio del grado di coinvolgimento della pubblica amministrazione e del livello di strutturazione del rapporto (variabili spesso, anche se non necessariamente, fra loro direttamente correlate).

Applicando tale criterio, una classificazione ragionevole potrebbe essere la seguente.

### 1) Accordi di gratuità

In questo primo tipo ricadono gli accordi che non prevedono la messa a disposizione da parte dell'amministrazione di utilità economiche di significativo valore; ciò, comunque, non significa che le organizzazioni private convenzionate non possano, come già accennato, reperire fonti alternative di finanziamento.

### 2) Accordi di sostegno

Ricadono in questa categoria gli accordi che prevedono forme di sostegno pubblico di significativo valore economico. Tali accordi, com'è ovvio, differiscono dai contratti di appalto di servizi non per l'aspetto meramente nominalistico, ma per la loro diversa natura sostanziale. Il contratto di appalto è un contratto commerciale «col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un *corrispettivo* in danaro» (articolo 1655 cc); con il sostegno pubblico a un progetto di intervento sociale non si ha alcun *corrispettivo* a fronte del compimento di un'opera o di un servizio ma il riconoscimento del pubblico interesse del progetto e l'erogazione di utilità economiche finalizzata a "favorire" ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione l'autonoma iniziativa descritta nel progetto. La "causa" (cioè l'oggettiva funzione economico-sociale) dell'accordo in questione non è privatistica ma pubblicistica e è costituita dal perseguimento del valore cui tende la funzione pubblica di riferimento; l'erogazione delle utilità finalizzate al sostegno non è il corrispettivo per la "vendita" di un "prodotto" (opera o servizio), ma l'aiuto dato dall'istituzione pubblica al privato per rendere possibile l'adeguata partecipazione dello stesso alla funzione pubblica, con assenza di qualsiasi finalità (e possibilità) di profitto.

Il finanziamento pubblico a progetti di intervento sociale di altri soggetti pubblici o di soggetti privati non profit (nessun collegamento, quindi, con l'ipotesi di aiuti alle imprese e alle questioni legate al concetto *de minimis*, nella logica comunitaria) non è certo uno strumento nuovo; relativamente a esso, oltre al Consiglio di Stato, anche la Corte dei conti ha avuto modo di pronunciarsi affermando la natura non di corrispettivo delle "utilità" economiche (denaro o altro) erogate dalla pubblica amministrazione e, dunque, l'estraneità dell'erogazione di tali "utilità" dal campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. La normativa di riferimento è data dai regolamenti locali approvati ai sensi dell'articolo 12 della legge 241/1990 (che devono essere necessariamente "rivisitati" alla luce del loro nuovo utilizzo nell'ambito dei rapporti "nella sussidiarietà").

### 3) Accordi di collaborazione

Possono essere così definiti gli accordi in cui il ruolo svolto dalla pubblica amministrazione non è solo quello di promotore e sostenitore dell'impegno del privato attraverso erogazioni di vario tipo, bensì quello di "collaboratore" in un rapporto di partnership in cui le risorse pubbliche si integrano con quelle private *anche sotto il profilo organizzativo*. La normativa di riferimento è costituita dall'articolo 119 del TU approvato con decreto legislativo 267/2000 e dall'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, al quale il primo rinvia per una più puntuale disciplina. Tali accordi hanno natura pubblicistica: tale è, infatti, la loro dichiarata funzione ("al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati") e sono riconducibili agli accordi endoprocedimentali o, meglio, sostitutivi (in quanto previsti da una norma di legge) del provvedimento (di concessione delle risorse pubbliche che vengono organizzativamente integrate con quelle private).

### 4) Accordi di concessione e di accreditamento gestionale

(A tali accordi sono dedicate specifiche considerazioni in altra parte di questo documento). La concessione del servizio o dell'intervento va, comunque, collocata all'estremo limite della sussidiarietà in quanto rappresenta una forma di affidamento di servizi o interventi: essa infatti è prevista dalla normativa vigente quale modalità per la "gestione" dei servizi pubblici locali.

#### 3.4 Gli "affidamenti" gestionali alla luce del dl 269/2003

Recentemente, con DL 269 del 30 settembre 2003, recante *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*, convertito in legge con modificazioni con legge 326 del 24 novembre 2003, il legislatore nazionale è intervenuto per l'ennesima volta sul sistema di gestione dei servizi pubblici locali modificando gli articoli 113 e 113 bis del TUOEL.

Per quanto ora interessa, è fondamentale la modifica introdotta dal legislatore attraverso la sostituzione del concetto di "rilevanza industriale" con quello di "rilevanza economica".

Per meglio comprendere il reale senso del cambiamento (altrimenti privo di un preciso significato) occorre riferirsi al significato che l'Unione europea attribuisce al termine "economico" con riferimento ai servizi; a tal fine è utile richiamare quanto affermato dalla Commissione europea nel recente documento denominato *Libro verde sui servizi di interesse generale* e datato 21 maggio 2003. In tale documento (punto 44), dopo aver affermato che «ogni attività che implica l'offerta di beni e servizi su un dato mercato è un'attività

economica», si precisa che, se da un lato per certi servizi «può non esserci mercato» per la fornitura di essi alla popolazione, dall'altro per tali servizi «potrebbe esserci un mercato a monte in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi».

Ne discende che certamente ai servizi sociali va riconosciuta la natura di “servizi di rilevanza economica” nel momento in cui la loro gestione viene affidata a terzi; per tale tipo di servizi, infatti, non solo esiste, e anzi va sempre più diffondendosi, un’offerta “di mercato” da parte di operatori privati direttamente nei confronti dell’utenza, ma, ancor più, esiste da tempo un fiorente “mercato a monte”, in cui organizzazioni private (solitamente non profit) contrattano con le pubbliche amministrazioni la fornitura del servizio in regime di appalto o altro.

Sempre con riferimento al DL 269/2003, va anche osservato che l'*appalto* quale contratto attraverso cui una pubblica amministrazione “acquista” da terzi la gestione di un pubblico servizio, almeno nella sua forma tradizionalmente assunta nella gestione dei servizi sociali (attraverso cui l’ente “acquista” da privati la produzione di un pubblico servizio di cui l’Ente rimane comunque titolare) è ormai scomparso dall’ordinamento: il nuovo articolo 113 prevede che l’affidamento a terzi della produzione e dell’erogazione di pubblici servizi aventi rilevanza economica possa avvenire *soltanto* attraverso il “conferimento della *titolarità* del servizio; dunque, attraverso modalità che nel nostro sistema giuridico hanno natura concessoria. D’altra parte, la possibilità di ricorrere a forme di affidamento che preservassero la “titolarità” pubblica del servizio era prevista dal precedente testo dell’articolo 113 bis, che al quarto comma prevedeva genericamente che «quando sussistono ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale, i servizi di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere affidati a terzi, in base a procedure a evidenza pubblica, secondo le modalità stabilite dalle normative di settore». Ma, anche prima della dichiarazione di incostituzionalità dell’intero articolo 113 bis (Corte costituzionale, 27 luglio 2004 n. 272) non solo ormai l’articolo 113 bis era applicabile soltanto ai servizi privi di rilevanza “economica” (non più “industriale”), ma, addirittura, l’intero quarto comma era stato *espressamente* abrogato; quindi, anche a voler (erroneamente) considerare l’affidamento a terzi della gestione di servizi sociali come affidamento di un servizio privo di rilevanza economica, anche in tal caso la sua gestione non potrebbe essere appaltata presso terzi (ma, eventualmente, essere gestita solo in economia, ovvero tramite azienda speciale, o affidamento a istituzione comunale o a società di capitali interamente in mano pubblica).

Alla luce, quindi, dei citati provvedimenti legislativi, non solo si consolida sotto il profilo gestionale la tendenza a considerare la gestione in economia dei servizi come ipotesi del tutto secondaria, ma si incide profondamente anche sotto il profilo istituzionale sul ruolo delle autonomie locali, esaltando la funzione dei Comuni quali *interpreti* dei bisogni della comunità locale, *garanti* della risposta agli stessi e *promotori* di processi sociali e comunitari tali da permettere la risposta più ampia e migliore ai bisogni dei cittadini. Affidare a privati la “titolarità” di un pubblico servizio non significa, infatti, “privatizzare” *tout court* il servizio rinunciando alla pubblica funzione cui tale servizio risponde.

Il nuovo testo dell'articolo 113 del TU 267/2000 rivitalizza, dunque, l'antico istituto della concessione: tale circostanza ci impone alcune ulteriori specifiche considerazioni.

Si è già detto che la concessione del servizio è il più “strutturato” fra gli strumenti che possono essere utilizzati nei rapporti pubblico/privato, relativi all'attuazione del principio di sussidiarietà.

È ben noto che la concessione è un istituto giuridico dai confini molto ampi e dalle applicazioni più varie; nelle sue molteplici applicazioni conserva un elemento comune: la natura provvedimentale dell'atto concessorio, che discende dall'esercizio di poteri pubblicistici o, comunque, dall'inerenza dell'oggetto dell'atto a una pubblica funzione.

Attraverso la concessione, il servizio pubblico viene affidato al soggetto concessionario, che lo gestisce *in nome proprio* (in tal senso va intesa la “titolarità” di cui parla l'articolo 113 del TU 267/2000), ma *per conto* dell'amministrazione, nel senso che in tale veste egli agisce “come” se fosse l'amministrazione concedente, cioè come un sostituto dell'amministrazione e eroga un “pubblico servizio”.

Grazie al rinvio contenuto nell'articolo 3 della legge 415 del 18 novembre 1998, che estende alle concessioni di servizi le norme poste a disciplina delle concessioni di costruzione e gestione contenute nell'articolo 19, comma 2 bis della legge Merloni, la concessione di servizi pubblici (e dunque anche di servizi sociali) è ora disciplinata da tale norma e dalla disciplina di dettaglio stabilita dal “contratto” di concessione.

Dalla lettura della norma emerge la conferma del perdurante collegamento del potere del concedente, che si integra con la posizione giuridica del concessionario alla quale (alla luce della riforma operata con la legge 241/1990) va riconosciuta natura omogenea a quella dell'amministrazione, e cioè la natura di “potere”; tale potere privato, da riconoscere in capo alla cooperativa sociale concessionaria, si confronta nel corso del rapporto concessorio con il corrispondente pote-

re dell'amministrazione in forma collaborativa; resta ferma, inevitabilmente, la titolarità della funzione e del potere in capo all'amministrazione, che può spingersi sino alla modifica d'ufficio delle caratteristiche del servizio (oltre che, ovviamente, alla revoca della concessione) per ragioni di interesse pubblico.

Tali poteri del concedente, così come l'insieme delle regole che caratterizzano in concreto il rapporto di concessione, dovranno essere richiamati nel contratto di servizio, che dovrà anche contenere un quadro analitico di descrizione delle componenti dell'equilibrio economico-finanziario della gestione. In tal modo non solo sarà garantito l'equilibrio economico iniziale (e quindi la fattibilità dell'iniziativa), ma sarà anche possibile utilizzare nel tempo un criterio trasparente per la mutevole disciplina economica e organizzativa del rapporto: tutte le variazioni concordate fra l'amministrazione e la cooperativa concessionaria, ovvero disposte unilateralmente dall'amministrazione, o conseguenti a nuove norme di legge o di regolamento, che incidano sulle componenti dell'equilibrio economico finanziario dovranno essere sopportate (o godute, se comportino vantaggi) dall'amministrazione concedente; tutte le altre variazioni, corrispondenti al rischio gestionale, dovranno essere sopportate (o, a seconda dei casi, godute) dal concessionario.

Attraverso l'utilizzo della concessione del servizio l'amministrazione può instaurare con il soggetto concessionario (che in tal modo viene delegato all'esercizio della pubblica funzione che si realizza attraverso il servizio concesso) un rapporto di sussidiarietà particolarmente solido e coinvolgente, che rappresenta il livello massimo in cui le due variabili costituite dal grado di coinvolgimento dell'amministrazione e dal livello di strutturazione del rapporto possono trovare espressione.

### 3.5 Le problematiche procedurali

Ciò detto circa le caratteristiche sostanziali del rapporto di "sussidiarietà" strettamente inteso e degli affidamenti gestionali, va ora affrontato il problema di "come" l'amministrazione possa legittimamente procedere all'individuazione della formazione sociale con cui allacciare i rapporti di sostegno o di collaborazione. È pur vero, infatti, che non trattandosi di contratti d'appalto, non ha senso ritenere vincolanti le norme procedurali (nazionali e comunitarie) che riguardano l'individuazione del contraente per tale tipo di rapporto, ma è altrettanto vero che i principi di trasparenza, *par condicio*, economicità e legalità dell'azione amministrativa non possono non valere anche nei procedimenti amministrativi ora in esame.

Ne discende che per l'individuazione del/i soggetto/i da sostenere in varia forma o da integrare in un comune impegno attraverso forme

di partnership, l'amministrazione dovrà garantire adeguata trasparenza, e, in sintesi, l'applicazione del principio dell'evidenza pubblica attraverso le previa e adeguata informativa a tutti i soggetti (non profit) potenzialmente interessati e idonei sia della volontà di porre in essere tali rapporti, sia della procedura e dei criteri in base ai quali tali rapporti saranno concretamente instaurati.

A tal fine, può essere interessante prendere in considerazione un particolare modello procedimentale, previsto dalla normativa comunitaria per gli appalti di servizi: quello dato dal concorso di progettazione seguito da trattativa privata con il soggetto vincitore. Non si deve, tuttavia, cadere in un equivoco: quello di confondere l'uso di tale "modello procedimentale" con la vera e propria diretta applicazione delle norme contenute nel decreto legislativo 157/1995 che lo prevedono; come già detto, il rapporto sostanziale cui la procedura è prodromica non è, nel caso dei rapporti di sussidiarietà, un contratto di appalto e la sua natura è pubblicistica e non privatistica. Ma il "modello procedimentale" in questione può essere un utile punto di riferimento quando una pubblica amministrazione si trovi nella necessità di individuare uno fra più candidati a uno stesso rapporto "di sussidiarietà".

In estrema sintesi, ai concorrenti al concorso di progettazione viene richiesto di elaborare – sulla base di un progetto di massima già predisposto dall'amministrazione o frutto di una coprogettazione – un progetto esecutivo che verrà valutato da una apposita commissione tecnica che individuerà il progetto migliore con cui l'amministrazione tratterà per l'affidamento della realizzazione. La valutazione dei progetti prescinde da qualunque valutazione di carattere economico e l'elemento "economico" è rilevante solo sotto il profilo della sua previa indicazione al fine di dare omogeneità ai progetti che saranno presentati dai concorrenti, in modo da renderli confrontabili tra loro.

Ciò premesso circa l'uso di uno strumento appropriato per la selezione di uno tra più soggetti candidati a stringere con l'amministrazione un rapporto di sussidiarietà, va evidenziato che nello specifico settore di nostro interesse (servizi e interventi sociali), vanno tenute in adeguata considerazione la recente normativa nazionale (legge 328/2000) e quelle regionali che disciplinano il sistema locale di servizi alla persona introducendo lo strumento di programmazione sociale locale denominato "Piano di zona".

Per quanto ora interessa è proprio sui profili procedurali relativi alla definizione del piano che è opportuno concentrare l'attenzione.

L'attuazione degli obiettivi del piano di zona, infatti, in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale non presenta problematiche qualitativamente diverse da quelle concernenti la definizione del piano stesso e dei relativi progetti: si tratta di due diverse manifestazioni di una

stessa funzione, quella sociale, che nel momento della definizione del piano si manifesta nel suo momento programmatico e progettuale e, successivamente, in quello progettuale-esecutivo e in quello gestionale.

Alla luce di ciò emerge l'opportunità (anche per una opportuna economia istruttoria) di pensare a come superare – ove possibile – il ricorso a singole procedure per l'individuazione del soggetto da sostenere, con cui collaborare ecc., per porre, invece, in essere una sequenza procedurale unitaria (coincidente, sostanzialmente, con quella relativa alla predisposizione e attuazione del piano di zona che, ancorché organicamente formata da distinte sub-fasi, partendo dalla definizione partecipata delle “linee portanti” della pianificazione sociale, proseguendo attraverso le fasi della progettazione di massima e della progettazione esecutiva, arrivi sino al momento della realizzazione dei progetti per poi tornare alla prima sub-fase della pianificazione attraverso la valutazione dello stesso processo programmatico e realizzativo, dei servizi e degli interventi.

### 3.6 Un possibile modello procedurale integrato nel piano di zona

A tal fine, è possibile ipotizzare una sequenza procedurale che si ispiri al modello che qui si rappresenta, e che è stata pensata tenendo conto della circostanza data dal fatto che spesso nei territori di riferimento i piani di zona dei diversi ambiti sono stati già predisposti o sono in avanzata fase di predisposizione; tale modello procedurale è attualmente oggetto di sperimentazione in alcuni progetti “Equal” piemontesi e veneti; esso dovrà essere opportunamente approvato nelle sedi locali opportune e entrare a far parte dei piani di zona quale “capitolo normativo” del piano stesso, con una valenza analoga a quella che caratterizza le NTA rispetto al Piano regolatore generale urbanistico. Quella che segue è solo un'esemplificazione pratica che dovrà, ovviamente, essere adattata alle specifiche realtà locali.

#### 3.6.1 Procedure per la valorizzazione della partecipazione dei cittadini e dei soggetti non profit

##### PRIMA FASE

Attraverso una comunicazione a coloro che abbiano partecipato ai tavoli tematici del piano di zona e un avviso pubblico diretto a coloro che non vi abbiano partecipato, si rendono note la prosecuzione del percorso di implementazione e attuazione del piano di zona e le relative regole.

Tutti i cittadini singoli o associati nelle formazioni sociali sono invitati a dare il proprio contributo alla definizione dei contenuti del piano e dei relativi progetti (nel momento attuale, all'arricchimento dei contenuti già definiti). A tale proposito, va evidenziato come la complessità e l'inevitabile reciproco contrasto degli interessi coinvolti (si pensi, ad esempio, al rapporto fra gli interessi delle cooperative sociali e quelli espressi da organizzazioni rappresentative degli utenti) renda necessario

prevedere un modello partecipativo *articolato su più livelli* e che si avvalga di un'adeguata gamma di strumenti *tecnici e giuridici* attraverso cui permettere e rendere al massimo funzionale la partecipazione alla programmazione e alla progettazione di servizi e interventi.

Non va dimenticato che in processo programmatorio aperto ad ampie forme di partecipazione si confrontano esigenze fra loro potenzialmente contrastanti, che vanno temperate e, per quanto possibile, valorizzate in un costruttivo confronto dialettico. L'ovvia necessità di assicurare un adeguato livello di professionalità nel momento della partecipazione operativa alla *concreta elaborazione degli strumenti di programmazione e progettazione* dovrà essere temperata con la necessità di non finire in tale modo col permettere, di fatto, la partecipazione ai soli soggetti "strutturalmente" presenti sullo scenario locale (ad esempio, in quanto da tempo fornitori "storici" di servizi alla pubblica amministrazione) ma di aprirla a tutte le formazioni sociali, a tutti i corpi intermedi, a tutti gli individui, anche singolarmente intesi, che abbiano la volontà di impegnarsi, ancorché non in possesso di specifiche "credenziali" derivanti dall'esperienza o da particolari competenze tecnico professionali. L'apertura alla partecipazione, ove alcune delle forme in cui essa può realizzarsi impongano una selezione fra i soggetti che si candidino, dovrà confrontarsi anche con la necessità di individuare criteri di rappresentatività e di rappresentanza, oltre che metodi di valutazione.

In altre parole, non è possibile pensare a una sola modalità, a un solo luogo e a un solo livello di partecipazione alla funzione di programmazione e di progettazione sociale e occorrerà elaborarne molteplici, in modo tale da evitare sia forme chiuse di perpetuazione del potere (a vantaggio di interessi di parte) sia che la più ampia partecipazione si traduca in minima efficacia o, peggio, diventi un fatto di mera facciata (privo di concrete ricadute sulle scelte istituzionali), o si presti a manipolazioni tese alla promozione del consenso o a situazioni di tipo paternalistico o clientelare.

Nell'ambito di tale complesso sistema partecipativo, alcuni fra i soggetti coinvolti, i soggetti non profit del territorio che operino nel sociale e che siano in possesso dei concreti requisiti di capacità professionale (e che siano disponibili a impegnarsi anche nella progettazione di massima e, *eventualmente*, anche nell'attuazione del piano anche con risorse proprie, nel senso di impiegare la propria struttura organizzativa per la realizzazione degli obiettivi del piano gratuitamente, per quanto concerne la progettazione di massima e con rapporti diversi dall'appalto di servizi, dall'accreditamento e dalla concessione per quanto concerne l'attuazione dei progetti), vengono invitati a manifestare il proprio interesse a partecipare, direttamente o tramite rappre-

sentanti, alla coprogettazione collegiale di massima relativa ai contenuti tematici del piano di zona, già individuati nelle linee fondamentali). In questa prima sperimentazione la coprogettazione dei progetti di massima è considerata “esterna” rispetto al contenuto del piano di zona del territorio interessato, che pertanto (onde evitare duplicazioni e inaccettabili ritardi) rimane nella sua consistenza originaria, così come già elaborato (ovviamente, nel caso in cui tale elaborazione sia già compiuta). I temi – fra quelli contenuti nel piano di zona – da affidare alla coprogettazione di massima, in questa prima sperimentazione sono individuati dalla Conferenza dei sindaci.

Va evidenziato che la partecipazione ai suddetti lavori collegiali non dà alcun titolo preferenziale per l'*affidamento* della gestione dei servizi (affidamento della titolarità della gestione ex art. 113 TU 267/2000; accreditamento; appalto ove possibile).

#### SECONDA FASE

Viene svolta la coprogettazione di massima: è “collegiale” e viene fatta per tavoli tematici di coprogettazione.

Una volta predisposti i progetti di massima, la Conferenza dei sindaci distingue i progetti in tre categorie;

1. i progetti per i quali l'amministrazione intende opportuno procedere direttamente (o attraverso la tradizionale modalità dell'appalto) alla progettazione esecutiva e direttamente (o attraverso, per quanto possibile, la tradizionale modalità dell'appalto, ovvero attraverso l'accreditamento di soggetti non profit e for profit) all'attuazione;
2. i progetti relativi ai servizi che corrispondono a livelli essenziali o che, comunque, riguardano specifici servizi, per i quali, in quanto ritenuti di fondamentale importanza e/o di elevata complessità, l'amministrazione *non* ritiene opportuno procedere alla progettazione esecutiva e alla realizzazione attraverso forme di gratuità, sostegno e/o collaborazione con soggetti non profit in genere, bensì di ricorrere, per quanto concerne la gestione, all'affidamento della titolarità del servizio ex art. 113 TU 267/2000 a soggetti non profit aventi la caratteristica di impresa sociale ai sensi delle leggi nazionali (legge 328/2000, legge 381/1991 e leggi regionali sul tema) o soggetti aventi analoghe caratteristiche ai sensi delle norme vigenti in altri Paesi dell'UE;
3. tutti gli altri progetti, per i quali è ritenuto possibile e opportuno procedere alla progettazione esecutiva e alla realizzazione mediante forme di gratuità, sostegno, collaborazione o affidamento con/a tutti i soggetti di cui al quarto comma dell'articolo

lo 1 della legge 328/2000 (o soggetti aventi analoghe caratteristiche ai sensi delle norme vigenti in altri Paesi dell'UE).

Coloro i quali abbiano partecipato ai vari tavoli di coprogettazione vengono sollecitati a manifestare il proprio interesse alla progettazione esecutiva dei progetti appartenenti alle due categorie (nn. 2 e 3) sopra descritte e alla realizzazione – nei limiti sopra precisati – attraverso modalità diverse dall'appalto e dall'accreditamento (forme di gratuità, sostegno, collaborazione e affidamento/concessione), che daranno vita a rapporti di diritto pubblico.

#### TERZA FASE

Le manifestazioni di interesse relative alla categoria nn. 2 e 3 vengono raccolte e (ferma restando l'idoneità soggettiva e oggettiva) nel caso dell'ipotesi n. 3 anche ordinate, privilegiando, nell'ordine, la gratuità, le forme di sostegno e infine quelle di collaborazione e di affidamento.

Nel caso in cui, nell'ambito di ciascuna delle categorie n. 2 e n. 3 vi siano più manifestazioni di interesse per una o più modalità dello stesso tipo, viene sollecitato un possibile accordo fra gli interessati al fine di ricondurre a unità le manifestazioni di interesse.

#### QUARTA FASE

Ipotesi "a": se sin dall'origine o attraverso l'accordo (raggiunto nel corso del procedimento) di più soggetti sociali si è giunti a individuare una sola manifestazione di interesse (di un soggetto singolo o plurimo) si procede in forma partecipata alla coprogettazione esecutiva o si acquisisce il progetto esecutivo e, se il progetto acquisito è ritenuto valido, si tratta sulle modalità di attuazione (gratuità o sostegno o collaborazione o affidamento in concessione); se si raggiunge un'intesa, si passa alla stipula del relativo accordo endoprocedimentale o sostitutivo (articolo 11 legge 241/1990).

Ipotesi "b": se non vi è una sola manifestazione di interesse, si invitano gli interessati a presentare i propri progetti esecutivi e si sceglie il migliore (con modalità ispirate al concorso di progettazione); con il vincitore si procede come nell'ipotesi "a".

#### QUINTA FASE

Tutti i progetti di massima per cui non sia stato possibile arrivare alla realizzazione con le modalità della gratuità, del sostegno, della collaborazione o della concessione nell'ambito del procedimento complesso del piano di zona, verranno preferibilmente attuati attraverso affidamenti ai sensi dell'articolo 113 del TU 267/2000 previe

regolari e separate procedure a evidenza pubblica, preferibilmente attraverso appalti concorso o concorsi di progettazione e successive trattative.

#### SESTA FASE

I tavoli tematici restano attivi, in sinergia con l'Ufficio di piano, per la valutazione dell'andamento dei progetti e per la "manutenzione" del piano di zona.

*3.6.2 Procedure per la valorizzazione della partecipazione delle cooperative sociali di tipo "B"*

Con specifico riferimento alle peculiarità delle cooperative sociali di tipo "B", i soggetti firmatari del piano di zona possono impegnarsi:

- a riservare a esse una certa quota percentuale (ad esempio, pari al 30 %) delle proprie forniture di servizi diversi da quelli socio sanitari e educativi, sotto soglia comunitaria,
- nonché, per le analoghe forniture sopra soglia, e per una quota percentuale (ad esempio, sempre pari al 30 %), a dare applicazione alla norma (art. 5, comma 4, legge 381/1991) che prevede la possibilità di imporre l'impiego di persone svantaggiate, nella percentuale del 20% del personale impiegato nelle forniture suddette, con valutazione dei progetti di inserimento al fine dell'aggiudicazione (ma con esclusione della valutazione dell'idoneità soggettiva dei partecipanti allo svolgimento delle attività di inserimento).

Naturalmente, per raggiungere veramente gli obiettivi di inserimento che si prefigge, tali impegni non possono limitarsi a determinare quote di affidamento di forniture, ma devono inserire tale scelta in un più generale progetto di partecipazione delle cooperative sociali di tipo "B" nella rete locale dei servizi e degli interventi. A titolo di esempio, si può evidenziare che gli enti interessati e le cooperative sociali di tipo "B" (adeguatamente rappresentate) possono impegnarsi a istituire un tavolo permanente di coprogettazione e valutazione con lo scopo di:

- monitorare costantemente l'esecuzione degli accordi, provvedendo a proporre le soluzioni ritenute possibili nel caso di difficoltà nella sua applicazione;
- monitorare costantemente l'andamento degli inserimenti lavorativi al fine anche di creare un collegamento stabile e sistematico con gli strumenti della programmazione sociale e socio sanitaria locale;
- definire, approvare contrattualmente e applicare un metodo di affidamento diretto – limitatamente alle forniture di servizi sotto soglia – alle cooperative; tale metodo dovrà garantire l'e-

quo trattamento delle cooperative in rapporto alla loro dimensione, al legame con il territorio di riferimento, alla caratteristiche dei servizi appaltati in rapporto alle specificità di ogni singola cooperativa, all'opportunità di creare forme associative tra le cooperative e sinergie fra le stesse e fra esse e il sistema locale dei servizi e degli interventi sociali, nel fine ultimo del migliore perseguimento della funzione sociale relativa all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e del pubblico interesse, comunque nel rispetto del principio di economicità dell'azione amministrativa, da applicarsi tenendo conto del valore complessivo dei servizi assicurati dalle cooperative e, quindi, anche del valore economico sociale degli inserimenti lavorativi.

È forse superfluo tornare a precisare che le indicazioni sopra riportate sono puramente indicative e che una compiuta disciplina della materia dovrà essere oggetto di meditate e organiche norme anche procedurali, da inserire in provvedimenti normativi e/o atti di indirizzo regionali e in regolamenti locali (regolamenti dei servizi sociali), anche in occasione delle diverse sperimentazioni.

È opportuno, peraltro, precisare anche che la partecipazione alla programmazione e progettazione sociale locale e alla rete della solidarietà sul territorio non si esaurisce certo nei rapporti formali e strutturati sopra indicati, di cui essi costituiscono solo una parte.

È pacifico che tutte le forze vitali della comunità vanno coinvolte sia nel momento della programmazione, sia in quello della progettazione, sia in quelli dell'attuazione e della valutazione, ancorché le formazioni sociali interessate non avessero interesse, idoneità, o, comunque, disponibilità a entrare in rapporti più strutturati, come quelli esaminati, sopra, sotto il profilo sostanziale e ora sotto quello procedurale. Come già detto, l'articolo 118 della Costituzione non pone limiti al generico dovere delle istituzioni che formano la Repubblica di "favorire" l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà e non condiziona tale dovere a previ riconoscimenti pubblici o impegni negoziali delle formazioni sociali. La partecipazione delle formazioni sociali in genere al processo di costruzione del piano dovrà trovare anche momenti di partecipazione aperti, informali, non legati a particolari procedure, e diversi (a seconda della diversità dei contesti locali) in cui esprimersi (gruppi di discussione, autonomi contributi singoli, ecc.); la successiva partecipazione alla realizzazione degli obiettivi del piano di zona e, più in generale, la costruzione di una "comunità solidale" sono da promuovere anche al di fuori delle relazioni e degli accordi che in questo documento sono presi in considerazione.

Anche formazioni sociali diverse dai soggetti non profit elencati nel quarto comma della legge 328/2000 devono essere coinvolte, sia pure a diverso titolo, nel processo del piano di zona e nella rete locale dei servizi: si pensi alle organizzazioni sindacali, alle organizzazioni di tutela, ecc., che pur non svolgendo, in linea di principio, un ruolo attivo nella programmazione e nella gestione, svolgono comunque funzioni importanti sotto il profilo sociale e devono, quindi, trovare idonei spazi e ruoli nel sistema locale dei servizi e degli interventi sociali, sia in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, sia in attuazione delle norme contenute nella legge 328/2000, e in particolare del sesto comma dell'articolo 1 della legge Turco.

### 3.7 Gli appalti nel sistema dei servizi sociali

Quanto detto circa le novità introdotte nell'ordinamento dal DL 269/2003 e la loro ricaduta nei rapporti fra le amministrazioni locali e la cooperazione sociale (titolarità nell'affidamento della gestione dei servizi e degli interventi) non deve indurre a ritenere del tutto superate le problematiche concernenti gli appalti e, tanto meno, lo strumento dell'appalto nei servizi sociali. Anzi, al di fuori delle ipotesi di conferimento della titolarità, che si verifica quando l'affidamento riguarda la gestione di un intero servizio (modello concessorio), le suddette problematiche conservano tutta la loro importanza ove si tratti di affidare a imprese sociali la fornitura di particolari componenti di un servizio pubblico sociale locale; si pensi, ad esempio, all'affidamento del servizio di assistenza infermieristica o alla persona all'interno di un più ampio servizio residenziale per anziani, o quando si affidi la fornitura di un servizio educativo nell'ambito di un più complesso centro di aggregazione giovanile, o si affidi l'attuazione di una parte di un più vasto progetto di intervento, ovvero la mera progettazione di un intervento o servizio sociale, ecc. ecc.

In tali casi, non solo non è normativamente necessario ricorrere al modulo concessorio (affidamento della titolarità), ma ciò può spesso rivelarsi sostanzialmente incompatibile con le specifiche caratteristiche del rapporto.

In tali casi, l'esternalizzazione attraverso appalto rappresenta ancora l'unico modello di riferimento praticabile.

È quindi necessario pensare a un affinamento, sia sotto il profilo delle caratteristiche sostanziali dei contratti di appalto, sia sotto quello delle caratteristiche delle procedure per l'individuazione del contraente, degli strumenti ora impiegati, ancorché più o meno tutte le Regioni abbiano in passato dedicato considerevoli attenzioni al tema.

Sotto il profilo sostanziale va rilevato che negli ultimi anni l'attenzione si è talvolta allentata e si è concentrata sulle procedure, ruotando soprattutto intorno ai grandi temi del superamento del massimo ribasso

e a quello dei cosiddetti “affidamenti diretti”. Scarsa o nulla attenzione è stata dedicata alla contrattualistica che, in un settore così specifico come quello sociale, avrebbe meritato ben altra considerazione.

I contratti per l'appalto di servizi sociali possono essere strutturati in modi diversissimi tra loro: con attenzione sui processi piuttosto che sui prodotti, ovvero sugli adempimenti piuttosto che sui risultati; ovvero, ancora, sugli aspetti di controllo esterno e sanzionatori piuttosto che su quelli sui controlli interni e sulla promozione dei rapporti appaltante/appaltatore alla ricerca della qualità del servizio.

Sotto quello procedurale, l'attenzione pare essere stata indirizzata più verso l'obiettivo (impossibile) di “superare la gara” d'appalto che verso quello più ragionevole di ricerca di buone prassi nella gara d'appalto. I fraintendimenti sono stati notevoli: uno dei più frequenti è la convinzione di una ipotetica inadeguatezza dei procedimenti di gara “europei” rispetto ai contratti per l'appalto di servizi sociali; un altro è la convinzione della necessità di procedere con gare europee per l'aggiudicazione di servizi sociali di importo superiore alla soglia comunitaria. Nel primo caso, l'inadeguatezza delle procedure comunitarie è destituita di ogni fondamento: esse, al contrario, ancor più di quelle nazionali contengono strumenti molto interessanti e appropriati (il concorso di progettazione seguito da trattativa privata con il vincitore, di cui si è brevemente detto sopra) ne è un esempio. Nel secondo, l'inserimento dei servizi sociali e sanitari nell'allegato 2 al decreto legislativo 157/1995 fa sì che alle procedure per l'aggiudicazione di contratti di servizi sociali “sopra soglia” si applichino obbligatoriamente solo due disposizioni del tutto marginali (la pubblicazione degli esiti delle gare e le norme tecniche comuni).

Scarsa attenzione è stata posta alla corretta applicazione delle procedure di legge, ove per “corretta” deve intendersi un'applicazione tale da sfruttare al massimo la procedura per il fine cui è posta in essere: individuare la migliore offerta e, nei servizi sociali, ciò è evidentemente possibile a condizione che si ricerchi la qualità progettuale e del servizio offerto.

In tema di valutazione delle offerte (anche sotto il profilo progettuale) nei procedimenti di gara d'appalto sarebbero possibili approfondimenti tecnici di grande valore.

Infine, anche nel caso di procedimenti che apparentemente valorizzano l'elemento qualitativo, tale positiva scelta è spesso vanificata dalla fissazione di prezzi che non tengono realmente conto del costo del lavoro, e la valutazione della qualità finisce col diventare solo un vuoto simulacro, a tutto vantaggio dei concorrenti più spregiudicati.

Infine, va osservato che uno studio accurato sui contratti di appalto e sulle procedure per la loro aggiudicazione tornerebbe utile anche con

riferimento ai rapporti diversi dall'appalto (cioè i rapporti di sussidiarietà di cui si è sopra parlato) che, pur nella diversità pongono problemi in qualche misura analoghi a quelli relativi agli appalti e alle relative gare.

### 3.8 Il ruolo della Regione nel nuovo sistema dei servizi sociali

Riforma del Titolo V della Costituzione e legge 328/2000 ben si integrano tra loro nel delineare il nuovo ruolo delle Regioni nel sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali.

Si è già detto come l'accresciuto potere normativo degli enti locali (che pur gode di una specifica riserva costituzionale per quanto concerne "la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite") non vada "letta" come una *diminutio* delle prerogative regionali, ma come espressione di un corrispondente spostamento "in alto" delle stesse. In altre parole, il contemporaneo spostamento di potestà legislative dallo Stato alle Regioni ha prodotto (o meglio, dovrebbe in futuro produrre) una importante qualificazione della normativa regionale che potrebbe proporsi obiettivi ben più ambiziosi di quanto non possa essere avvenuto in passato nel settore sociale, e cioè:

- a livello legislativo tracciando un proprio originale quadro del sistema dei servizi che, pur riprendendo i valori (condivisi in modo trasversale rispetto ai diversi schieramenti politici) affermati dalla legge 328/2000, offra (con riferimento al tema che ora ci occupa) agli enti locali e alla società civile concreti modelli di rapporto "nella sussidiarietà" e di procedura, sia con riferimento alla programmazione, sia con riferimento alla progettazione e all'attuazione, andando al di là delle scarse previsioni normative attuali e affrontando con determinazione le questioni problematiche fondamentali; la nuova legislazione regionale dovrebbe essere più incisiva nella definizione di strumenti e di procedure e più leggera nella parte di disciplina sostanziale (fatta eccezione, ovviamente, per le questioni concernenti i "livelli essenziali" e per quelle riguardanti gli standard);
- a livello amministrativo, fornendo indicazioni operative attraverso circolari di orientamento e atti di indirizzo e, ancor più, supportando tecnicamente i Comuni (soprattutto, ovviamente, quelli di piccole dimensioni), eventualmente in collaborazione con le Province, nel processo di integrazione interistituzionale (forme associative) e in quello di programmazione/progettazione (piani di zona, sperimentazioni ecc.);
- abbandonando definitivamente, in linea di principio, l'esercizio diretto di funzioni di amministrazione attiva, che da sempre dovrebbero essere estranee alle funzioni regionali e essere conferite agli enti locali.

#### 4. I risultati e le prospettive

I seminari hanno fatto emergere due dati che esprimono due linee di tendenza, tra loro contraddittorie; ma, tale contraddittorietà, forse solo apparente, può essere foriera di positivi sviluppi. Da un lato, infatti, è emerso il forte interesse professionale e civile dei partecipanti per la prosecuzione e la valorizzazione del processo riformatore iniziato con la legge 285/1997; dall'altro, si è manifestata una certa preoccupazione per segni emergenti di un pericoloso "abbrivio" culturale della legge 285/1997 e della 328/2000. L'entusiasmo per una riforma che – alla fine degli anni '90 – era ancora allo "stato nascente", dopo essersi sviluppata nella realtà "leggera", talvolta addirittura in un contesto di "agio", si è (com'era, peraltro, prevedibile) trovata a misurarsi con la ben diversa e complessa realtà dei servizi sociali, caratterizzati in modo rilevante dal disagio e la cui offerta è spesso rigidamente strutturata in rapporti (appalti) di grande valore economico e da anni consolidati. D'altra parte, anche la riforma del Titolo V della Costituzione e la cessazione di un ruolo forte dei poteri centrali sulle politiche sociali (comprese quelle sui minori) se, da un lato, non potrà che favorire un rinnovato e positivo protagonismo regionale, dall'altro ha reso ardua la prosecuzione del ruolo promozionale dello Stato, che aveva prodotto lusinghieri successi proprio nell'esperienza 285.

Pur in tale quadro, complesso e per certi versi preoccupante, i partecipanti alle attività seminariali hanno largamente condiviso l'opinione che la stagione della legge 285 sia ben lungi dall'essere esaurita e che, anzi, proprio i cambiamenti nello scenario e l'evento costituito dalla legge 328 possano offrire stimoli nuovi, che vanno raccolti e organizzati in una strategia nuova in cui il "vecchio" potere centrale sappia evolversi in un ruolo nuovo, quale promotore e facilitatore della transizione e catalizzatore del necessario processo di confronto e leale collaborazione fra le Regioni e fra esse e lo Stato, tenuto conto che le politiche sociali e, in particolare, quelle per l'infanzia e l'adolescenza non possono esprimersi compiutamente in un quadro frammentato e richiedono (pur nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente sancita) un impegno che non può non superare i confini locali.

Le prospettive nate dai seminari 2002-2003 sono, dunque, quelle di un impegno rinnovato e trasformato che prosegua nel solco della legge 285/1997 a livello regionale e interregionale, ricercando spazi e modalità per forme di collaborazione e integrazione interregionali in cui trovino adeguata valorizzazione i valori comuni e condivisi.

## L'area seminariale sui flussi informativi e il ruolo della valutazione: analisi di un percorso di apprendimento\*

*1. Premessa: senso della valutazione degli interventi sociali ed educativi e principi metodologici; 2. Il ruolo della valutazione nella fase di transizione dalla 285 alla 328; 3. La struttura del seminario e gli elementi emersi; 4. Una rassegna degli elementi più significativi emersi dai lavori dei gruppi e dall'ascolto delle testimonianze delle esperienze*

### 1. Premessa: senso della valutazione degli interventi sociali ed educativi e principi metodologici

Abbiamo avviato il seminario sulla valutazione dei servizi sociali ed educativi con la sequenza iniziale del recente film *Da 0 a 10*, di Luciano Ligabue. In tale sequenza sono presentate le diverse fasi evolutive di una persona (la nascita, la scuola, la prima automobile, la prima ragazza, ecc.) e, in tutti questi momenti, tale persona è osservata da una “commissione valutativa” composta da nonni, genitori e altri amici e parenti, ciascuno intento, nelle diverse fasi di crescita dell’“esaminato”, a dare un proprio giudizio espresso con una paletta (del tipo di quella dei concorsi televisivi) che consente di attribuire un voto “da 0 a 10”.

La sequenza, piuttosto esilarante, si conclude con la voce fuori campo che recita: «con i voti cominciano appena nasci. Siamo qui per prendere e dare voti. Non c'è niente di male. Se non c'è niente di male a smettere di fare quello che vuoi per fare solo quello che ti fa avere buoni voti».

Abbiamo ritenuto di introdurre il seminario con tale video sperando che facesse riflettere sul fatto che, probabilmente, molti di noi hanno “introiettato” il modello “scolastico tradizionale” di valutazione: la valutazione finalizzata a stabilire i promossi e i bocciati nella quale chi vale va avanti secondo le previsioni e chi vale meno ripete l'anno. La valutazione dei progetti e dei piani 285 è un'altra cosa!

La finalità che è stata proposta nei manuali applicativi e nel seminario e condivisa dai partecipanti è che la valutazione non intende stabilire chi sono i promossi e i bocciati, né i buoni e i cattivi, bensì raccogliere e analizzare informazioni, per dare giudizi, al fine di migliorare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

\* Ugo De Ambrogio, responsabile dell'area Politiche minorili e giovanili dell'IRS (Istituto per la ricerca sociale), e docente di Politiche sociali all'Università Cà Foscari di Venezia.

La nostra esperienza di consulenti di enti pubblici e privati, che ci ha portato ad accompagnarli in molti processi di valutazione, ci suggerisce che questa è una consapevolezza cruciale per realizzare valutazioni efficaci, non si tratta di controllare o di essere controllati, né di agire per “avere buoni voti”, bensì di realizzare, collettivamente, analisi critiche finalizzate al miglioramento degli interventi.

Data tale premessa la definizione di valutazione che abbiamo adottato nel corso del seminario è stata la seguente: «la valutazione dei progetti e dei piani per infanzia e adolescenza è un'espressione di giudizio rispetto ad azioni di interesse collettivo

- con l'intento di migliorare le azioni pubbliche;
- viene svolta attraverso attività di ricerca realizzate con metodi rigorosi e codificabili;
- valorizzando gli aspetti inattesi e contraddittori;
- deve essere comunicata a terzi in modo esplicito e trasparente;
- all'interno di un processo nel quale valutazione e progettazione sono percorsi integrati»<sup>1</sup>.

La legge 285 e i processi di programmazione che ha indotto hanno promosso un sensibile sviluppo di prassi valutative, alla 285 va pertanto attribuito un indubbio merito, sottolineato anche dal suo secondo manuale attuativo, *Il calamaio e l'arcobaleno*: «..alla valutazione per i progetti *ex lege* 285/97 va pertanto attribuito un elemento di innovazione che la caratterizza rispetto alle prassi in uso presso i servizi sociali e socioeducativi; tale elemento è costituito dal fatto che la valutazione non è concepita come forma di controllo o di adempimento burocratico, ma di ricerca della maggiore efficacia della politica e degli interventi, nell'interesse di tutti gli attori in campo».

In questo quadro «la valutazione dei piani e dei progetti 285 va interpretata come processo unitario, di costruzione di valore e di senso che si spiega a più livelli, coinvolgendo soggetti diversi e utilizzando strumenti e tecniche differenti, ma con il comune obiettivo di: realizzare diritti e offrire migliori opportunità ai bambini e ai ragazzi».

Nella 285 la programmazione e la valutazione (che ne è parte integrante) si realizzano a diversi livelli di governo:

- Il *livello nazionale* ha accompagnato la implementazione della legge con manuali metodologici, attività formative, ricerche e

---

<sup>1</sup> Per una più approfondita riflessione sulle definizioni di valutazione delle politiche pubbliche cfr. U. De Ambrogio (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Roma, Carocci Faber, 2003.

raccolta di documentazioni, monitoraggio periodico delle regioni e città riservatarie, ecc.

- Il *livello regionale* ha consentito di distribuire i fondi, di gestito amministrativamente i rapporti con i territori, di sostenerli con monitoraggio, valutazione, formazione ecc.
- Le *Province* dal loro livello hanno coordinato e sostenuto in alcune regioni i territori con azioni di coordinamento, valutazioni, formazione, consulenza ecc..
- Gli *ambiti territoriali* hanno costruito e realizzato piani di intervento e accordi di programma, programmando secondo un indirizzo politico diversi progetti e azioni.
- I *singoli progetti* hanno progettato, implementato e “autovalutato” interventi e azioni innovative, nello spirito della legge.

Va ricordato che in tale sistema il monitoraggio e la valutazione si realizzano agli stessi livelli della progettazione in quanto ne rappresentano parte integrante.

Pertanto, in questo scenario:

- Il livello nazionale valuta per evidenziare buone prassi e farle circolare, al fine di promuovere processi virtuosi di modellamento fra esperienze.
- La Regione valuta per assolvere alla propria funzione di governo ovvero trarre suggerimenti per indirizzi di politica per infanzia ed adolescenza regionale, ciò appare tanto più indispensabile in questa fase, dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione, che attribuisce alle Regioni competenza esclusiva in materia.
- La Provincia valuta per assolvere meglio al proprio compito di sostegno e coordinamento dei territori in questa difficile fase di transizione dalla 285 alla 328.
- Gli ambiti territoriali e distrettuali valutano per consolidare la propria identità e funzione programmatica in materia di infanzia e adolescenza in modo complementare con la costruzione dei Piani di zona.
- I singoli progetti valutano per riorientare i propri interventi e delinearne il futuro possibile.

Ciascuno dei livelli sopra citati ha dunque la necessità di realizzare azioni di monitoraggio e di valutazione per analizzare i processi e i risultati della politica per l'infanzia e l'adolescenza che ha promosso e migliorare le proprie politiche e interventi.

In questo quadro così complesso appare molto utile applicare ai processi di valutazione delle politiche per infanzia e adolescenza cinque “principi”<sup>2</sup> che consentono di impostare in modo corretto metodologie e strumenti e di conseguenza di realizzare valutazioni attendibili ed efficaci in un rapporto di correttezza tra i diversi attori coinvolti.

*Principio di autovalutazione:* ogni soggetto interessato dalla valutazione è responsabile e primo utilizzatore della propria valutazione.

La valutazione, come si è già detto, non va assimilata ad una semplice azione di controllo. Va oltre il controllo e costituisce un momento di verifica e di apprendimento per il miglioramento dei risultati, nel quale ciascun soggetto si mette in gioco, essendo responsabile e primo fruitore della propria valutazione, acquisendo suggerimenti per migliorare il proprio operato in relazione all’obiettivo comune.

*Principio dei diversi livelli di valutazione:* il processo di valutazione interessa tutti i livelli istituzionali coinvolti nell’erogazione di un intervento preventivo.

Ogni livello, utenti, singoli operatori, équipe, ente locale, Provincia, Regione, trae dai percorsi valutativi interessanti informazioni per valutare i risultati ottenuti dalle proprie azioni e politiche e, di conseguenza, il proprio operato.

Dalla lettura congiunta di questi due principi ne consegue che in tali processi è superata una stretta separazione di ruoli fra valutatore e valutato, i soggetti in campo sono infatti tutti, pur in misura diversa, valutatori di se stessi e delle proprie politiche ed interventi.

*Principio di non autoreferenzialità:* le valutazioni vanno condotte, per quanto possibile, sulla base di connessioni fra più fonti e riscontri oggettivi.

*Principio di confrontabilità:* le valutazioni devono essere condotte sulla base di criteri di giudizio e metodi omogenei e permettere confronti nel corso del tempo, anche fra più esperienze. In questo modo è possibile riprogrammare gli interventi in relazione a riscontri oggettivi e fornire una base utile per la valutazione ai livelli superiori.

L'utilizzo di questo principio nelle metodologie di valutazione partecipative deve tuttavia essere considerato con attenzione; se infatti è in ogni caso consigliabile prevedere momenti di confronto diacronico delle stesse esperienze nel loro sviluppo nel corso del tempo, l'utilizzo di confronti sincronici fra esperienze simili può essere

---

<sup>2</sup> Per i primi quattro si tratta, pur in una forma ridefinita in ordine ai contenuti specifici dei servizi sociali, dei medesimi principi assunti dal Ministero della sanità, nel programma di attuazione della Carta dei servizi (Ministero della sanità, 1997).

pericoloso, perché può indurre processi competitivi improduttivi e dannosi per il processo. Tali confronti, peraltro molto utili, vanno pertanto condotti dedicando attenzione al fatto che i soggetti siano consapevoli che, come si affermava in apertura, il confronto non è finalizzato a stilare liste di “buoni” e “cattivi”, bensì a facilitare il miglioramento di ciascun intervento o politica, cogliendo stimoli ed opportunità dalle “buone prassi” e dai casi di eccellenza, nella logica del benchmarking.

*Principio di trasparenza:* le valutazioni devono essere condotte sulla base di criteri di trasparenza ovvero attraverso attività chiare, esplicite e documentate, per i diversi livelli e soggetti coinvolti (“chi ha diritto di sapere”).

Con quest’ultimo principio si intende rimarcare che le valutazioni rappresentano anche una opportunità di chiarezza di relazioni e trasparenza fra i diversi soggetti e livelli coinvolti, nella logica di operare ciascuno per la medesima finalità di miglioramento delle politiche per infanzia e adolescenza, sia che si distribuiscano i fondi, sia che li si amministrino, sia che li si usino per la gestione di un intervento.

**2. Il ruolo  
della valutazione  
nella fase  
di transizione  
dalla 285 alla 328**

Come ha approfonditamente specificato Ranci Ortigosa nel suo intervento al seminario, la legge 285/1997 ha tra i tanti meriti anche quello di aver promosso e incentivato una cultura della valutazione all’interno delle politiche sociali che si è tradotta in molti territori in sperimentazioni che hanno consentito di far emergere la valutazione, intesa non nell’accezione di controllo e verifica, come parte integrante del percorso progettuale. Tali risultati si sono potuti ottenere soprattutto grazie all’esperienza accumulata nel corso del triennio precedente e alla conseguente prassi di progettazione e lavoro in partnership che molte realtà hanno ormai consolidato. La legge 285 è infatti da molti considerata inoltre come “antesignana” della legge 328 in quanto ha gettato le basi di una cultura di programmazione che è stata ereditata dalla legge quadro. Infatti, il processo di progettazione territoriale che la legge 328 propone di realizzare attraverso lo strumento del Piano di zona ricalca in buona parte il modello di progettazione previsto dalla legge 285 estendendolo da infanzia e adolescenza alle altre aree di politica sociale.

La 285 però ha anche una sua specificità legata ai suoi contenuti: è infatti una legge funzionale alla soddisfazione dei diritti e all’offerta di opportunità per infanzia e adolescenza.

Secondo una fantasia ricorrente che si incontra ultimamente girando per enti locali, nei diversi territori del nostro Paese, dopo la 328 la 285 non c’è più e «le belle esperienze progettuali che la 285

ha permesso non si potranno più realizzare». Non è vero: infatti la legge 328 all'art 22 comma 3 afferma esplicitamente che la legge 285/1997 è recepita nelle sue finalità! Anche il principale strumento attuativo della legge di riforma, il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*, è chiaro e incentivante in ordine allo sviluppo della strada intrapresa in questi anni di legge 285. Infatti il Piano all'obiettivo 2 (afforzare i diritti dei minori) propone «di consolidare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza, in una logica di rafforzamento dei diritti dei minori, compresi gli immigrati». Il Piano ribadisce inoltre che «la legge 285 (e la 328 che la recepisce nelle sue finalità) si rifà alla convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo». Ne discende che «le politiche per infanzia ed adolescenza vanno inquadrare in una logica di esigibilità dei diritti e di costruzione di opportunità».

Più operativamente il Piano precisa anche che «lo strumento strategico per la costruzione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, per il loro consolidamento e la loro qualificazione è il "Piano territoriale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza", previsto dalla legge 285 che sarà costruito in stretta connessione con gli altri strumenti strategici di programmazione locale previsti dalla legge 328 (in particolare il Piano di zona e la Carta dei servizi)».

È pertanto realistico pensare che quanto di buono si è realizzato in questi anni di legge 285, a sostegno dei servizi e delle politiche per infanzia e adolescenza, non venga dimenticato, anzi tali politiche si possano sviluppare e consolidare, anche se il loro finanziamento non sarà più diretto (e protetto) da un Fondo nazionale, ma rientrerà nel fondo sociale regionale previsto dalla 328.

In questo scenario, per fare nuovi passi in avanti rispetto ai risultati fino a oggi conseguiti in termini di sviluppo di politiche minorili e adolescenziali, la valutazione diviene una funzione assolutamente fondamentale. Essa infatti consentirà di riconoscere i risultati conseguiti e mantenere alta la tensione progettuale nella logica del miglioramento continuo degli interventi.

Il Piano di zona è dunque lo strumento programmatico che ha la funzione di comprendere e sintetizzare le politiche sociali di un territorio, e che comprenderà al suo interno un piano infanzia e adolescenza.

Pertanto, appare chiaro che la 285 non sparirà anche dopo la conclusione di questo secondo triennio, ma le politiche per l'infanzia e l'adolescenza andranno negoziate nei tavoli dei Piani di zona.

Nell'attuale scenario politico istituzionale è pertanto realistico pensare che, mentre i primi anni 285 sono stati condotti, nell'ottica del Fondo nazionale, secondo una logica dall'alto verso il basso (Sta-

to-Regioni-Province-Ambiti), nei prossimi anni (anche in relazione all'impostazione della 328), il processo andrà condotto dal basso verso l'alto.

In questo quadro il significato del seminario che abbiamo proposto appare cruciale perché valutare diviene fondamentale, infatti l'adozione da parte degli ambiti territoriali dei piani di zona, previsti dalla legge 328/2000, prevederà la realizzazione di capitoli dedicati alle politiche minorili e adolescenziali. Per la costruzione di tali capitoli diviene fondamentale realizzare valutazioni precise e documentate dei progetti 285, al fine di orientare le future scelte di politica minorile nella direzione di non arretrare, ma di sviluppare gli interventi rivolti ad infanzia e adolescenza. Va infatti ricordato che, come ha sottolineato E. Ciccotti nel corso del seminario, anche dopo la 285, l'Italia rimane una delle nazioni europee che spende di meno in campo minorile, la 285 non ha pertanto costituito per l'infanzia e l'adolescenza un ambito privilegiato rispetto ad altri settori, ma ha permesso un primo passo al nostro Paese nella direzione di un allineamento alle tendenze europee.

Per queste ragioni appare cruciale nei prossimi mesi rilanciare processi di osservazione, monitoraggio e valutazione partecipata, che consentano il miglioramento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, il riconoscimento dei risultati ottenuti e la loro documentazione.

### 3. La struttura del seminario e gli elementi emersi

Il seminario ha voluto costituire una prosecuzione e uno sviluppo delle esperienze formative della prima triennalità, che hanno affrontato il tema della valutazione connessa alla gestione del piano territoriale e dei progetti (*Gestire e valutare*, Fiesole, 1999; *Osservazione e monitoraggio*, Montecatini, 1999-2000). Riprendendo alcuni degli elementi delle precedenti proposte, il seminario ha inteso intrecciare le questioni legate ai "processi" di raccolta e trattamento delle informazioni a fini valutativi, alla valutazione vera e propria dei risultati conseguiti con la realizzazione dei piani e dei progetti in risposta alle necessità di intervento evidenziate con l'analisi della domanda espressa dai soggetti e dai contesti. Il tema della valutazione infatti, in particolare in questa fase di cambiamento del sistema programmatico (dalla legge 285/1997 alla legge 328/2000) è sempre più all'attenzione di amministratori e tecnici che si occupano di infanzia e adolescenza, ma rimane uno degli argomenti più difficili da affrontare in modo equilibrato.

In questa direzione il seminario si è proposto come un laboratorio di apprendimento, funzionale a fornire ai partecipanti nuove conoscenze (attraverso il contributo degli esperti, le relazioni e le testimo-

nianze) e di esplicitare, valorizzare e mettere in luce il proprio bagaglio di competenze e capacità consolidatosi in questi anni di 285 (attraverso i lavori di gruppo).

Le tre relazioni proposte dagli esperti hanno avuto il pregio di fornire un quadro di riferimento e un linguaggio comune precisi su tre temi in questo momento di grande attualità: a che cosa serve oggi valutare i piani 285 (De Ambrogio) come si utilizzerà il bagaglio di competenze progettuali e valutative apprese con la 285 nel nuovo quadro programmatico (Ranci) e il problema della valutazione *ex post* degli interventi e delle politiche per infanzia e adolescenza (Bezzi e Ielasi)<sup>3</sup>.

I contenuti delle prime due li abbiamo già ripresi nel paragrafo introduttivo; nella terza, entrambi gli esperti hanno fornito stimoli e suggestioni su come superare alcune *impasse* “storiche” della valutazione di interventi ad alta relazionalità, quale quelli 285, offrendo chiavi di lettura e aprendo piste di riflessione significative. Per citare uno fra i tanti spunti forniti, ha particolarmente colpito i corsisti, nell'intervento di Ielasi, la sua sottolineatura verso la difficoltà nel fare valutazioni di impatto nel nostro campo, ma, allo stesso tempo, la sua proposta di utilizzare altri quadri di riferimento teorici oltre al metodo sperimentale (la *Theory based evaluation* di C. Weiss) per sviluppare riflessioni e analisi sugli interventi a carattere relazionale e preventivo. Inoltre la relazione di C. Bezzi nel corso del primo semi-

### Il programma del seminario: tre interventi teorico-metodologici



<sup>3</sup> Per motivi organizzativi e non di contenuto, la relazione sulla valutazione *ex post* è stata tenuta da Bezzi nel primo seminario, e da Ielasi nel secondo.

nario ha consentito di sistematizzare buona parte delle esperienze fin lì presentate, all'interno di un quadro che considera la valutazione come esperienza di apprendimento collettivo, finalizzato a produrre riprogettazione e cambiamenti migliorativi degli interventi rivolti a infanzia e adolescenza.

La seconda parte del seminario ha fornito un quadro di esperienze (buone prassi) di valutazione dai diversi livelli di governo. In questo quadro si è partiti da un contributo informativo del Centro nazionale di documentazione (Ciccotti), finalizzato a illustrare ai partecipanti le novità della banca dati e il nuovo sistema informativo che il Centro offre ai diversi *stakeholders* coinvolti nei processi di valutazione dei progetti e dei piani 285; successivamente una ulteriore relazione (Tagliaventi) ha presentato un interessante studio che ha consentito l'evidenziazione di buone prassi, per le diverse aree di intervento previste dalla 285, e anche di punti di attenzione per condurre efficacemente i processi di programmazione e gestione dei progetti.

Sono seguite alcune relazioni e testimonianze che, illustrando le esperienze di diversi livelli di governo (regionale: Lombardia, Emilia-Romagna e Umbria; provinciale: Lecco; territoriale: Andria; di città riservatoria: Roma) hanno presentato approcci, modalità, ed esperienze di diverso orientamento che si sono realizzati in questo triennio ai diversi livelli di governo. Finalità di tali contributi non

### Il programma del seminario: esperienze di valutazione dai diversi livelli di governo



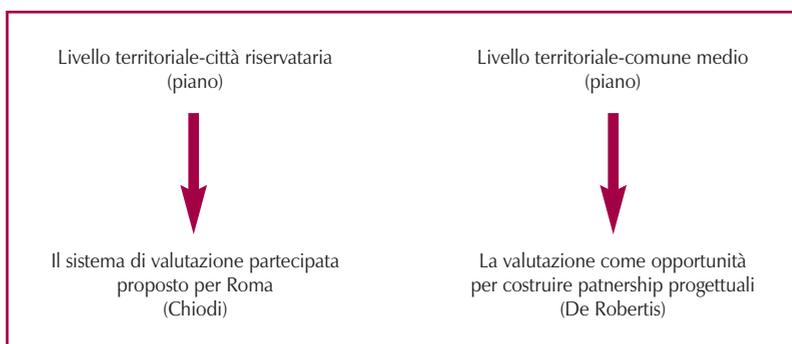
era ovviamente, l'individuazione di modelli univoci da prendere a riferimento, ma l'offerta di opportunità di scambio, confronto e un ampio panorama delle opportunità operative per le politiche e gli interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza.

In questa direzione la presentazione delle esperienze e delle relazioni è stata alternata a lavori in tre sottogruppi (nei pomeriggi) di cui parleremo nel prossimo paragrafo.

Il seminario si è collocato in un momento emotivamente difficile per i partecipanti. In molti si sono infatti registrati, fin dall'avvio dei lavori, criticità e demotivazione, mentre nelle precedenti opportunità di formazione interregionale (Fiesole e Montecatini) i corsisti portarono un grande entusiasmo, legato alla consapevolezza di partecipare, grazie alla 285, a una grande opportunità di realizzare innovazione e sperimentazione di politiche socioeducative per infanzia e adolescenza. Il diverso grado di entusiasmo registrato oggi è invece imputabile alla fase di incertezza che i partecipanti vivono; si è infatti consapevoli del fatto che, dopo la 328 e la riforma del Titolo V della Costituzione, la programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza non procederà più attraverso il "fondo nazionale infanzia e adolescenza" previsto dalla 285 e pertanto si considera il futuro degli interventi 285, ormai consolidati in molti territori, come incerto e precario.

Il percorso di apprendimento proposto dal seminario ha inteso sostenere i partecipanti nell'affrontare l'attuale incertezza in modo maturo e consapevole, considerando i mutamenti dell'attuale sistema programmatico non come vincoli ma come potenziali risorse e pertanto invitandoli a pensare al futuro delle politiche per infanzia e adolescenza in modo non necessariamente pessimistico.

### Il programma del seminario: esperienze di valutazione dai diversi livelli di governo



In questo quadro l'interesse e la partecipazione attiva dei partecipanti è progressivamente aumentato nel corso delle tre giornate di lavoro, in entrambe le edizioni, e il risultato operativo raggiunto dai gruppi, ovvero l'identificazione dei "punti di attenzione per l'esercizio della funzione di valutazione delle politiche per infanzia e adolescenza", va a testimoniare tale tendenza.

Inoltre i feedback che i partecipanti ci hanno fornito, attraverso i questionari di valutazione e la discussione che si è svolta nell'ultimo pomeriggio, sono stati sostanzialmente positivi, anche se non sono mancate alcune note critiche in ordine alla articolazione del percorso considerato da alcuni troppo denso e, in alcuni aspetti, ripetitivo.

Va notato che anche le osservazioni critiche sono però state espresse con una modalità propositiva, in termini di suggerimenti migliorativi, all'interno di un contesto complessivamente soddisfacente, a conferma di una ritrovata vitalità ed energia dei partecipanti al percorso, pur nella consapevolezza della complessità della attuale fase programmatoria e valutativa.

Complessivamente è opinione di chi scrive che il seminario abbia avuto un buon esito. Tale opinione trova riscontro sia nelle già citate opinioni rilevate dai partecipanti, che nel processo di crescita progressiva della partecipazione che si è registrato nel corso delle tre giornate, sia nella pertinenza delle domande poste nei momenti di dibattito sia, infine, nei buoni esiti dei lavori di gruppo.

Possiamo, pertanto, affermare che complessivamente i corsisti hanno risposto positivamente sia agli stimoli riguardanti gli aspetti metodologici della valutazione, che quelli più strettamente legati al significato delle diverse esperienze valutative, mentre sono risultate più limitate le opportunità di confronto e scambio sulle operative esperienze valutative di ciascuno.

Inoltre va rilevato che i diversi punti di vista, dei diversi livelli di governo delle politiche per infanzia e adolescenza presenti in aula, hanno rappresentato una risorsa per il confronto, lo scambio e l'apprendimento, come è testimoniato dal buon esito del lavoro dei gruppi.

Il percorso che i gruppi pomeridiani di lavoro (aggregati per appartenenza ai diversi livelli programmatori: territoriale – provinciale – regionale) hanno condotto ha seguito, come è precisato nella tabella, tre passaggi logici.

Il primo confronto è avvenuto attraverso l'esplicitazione da parte di ciascun partecipante delle funzioni di valutazione (e del loro significato); il secondo passaggio ha consentito l'identificazione delle competenze presenti e di quelle mancanti ai diversi livelli program-

**4. Una rassegna degli elementi più significativi emersi dai lavori dei gruppi e dall'ascolto delle testimonianze delle esperienze**

matori rappresentati e, infine, l'ultimo passaggio, ha permesso di cristallizzare una serie di punti di attenzione dell'esperto di valutazione nell'attuale quadro di cambiamento del sistema programmatico.

Le relazioni e le testimonianze che, nel corso delle mattinate, venivano proposte, hanno rappresentato fonte di stimolo per la riflessione dei gruppi.

I sottogruppi hanno rappresentato un intenso momento di confronto e scambio che ha prodotto, nell'ultima giornata, l'identificazione di punti di attenzione per il "regista" dei processi di valutazione delle politiche di infanzia e adolescenza. Chi scrive, nel suo intervento a conclusione del seminario, ha sintetizzato tali punti di attenzione proponendoli come suggerimenti per migliorare le competenze professionali dei partecipanti rispetto alla funzione in esame.

Il prodotto finale del lavoro è stato pertanto una sorta di elenco dei punti di attenzione o delle linee guida per il regista dei processi di valutazione partecipata degli interventi e delle politiche per infanzia e adolescenza che, di seguito, dopo aver operato una sintesi fra i lavori dei due seminari, proponiamo.

I lavori dei gruppi hanno dunque suggerito che al regista dei processi di valutazione delle politiche per infanzia e adolescenza, ai diversi livelli di governo, siano richieste precise competenze di:

- garante delle metodologie di ricerca valutativa,
- esperto delle dinamiche contrattuali,
- facilitatore di processi comunicativi,
- mobilitatore di competenze e integratore di risorse.

In termini generali agire da garante della metodologia valutativa significa, come ha recentemente illustrato Bezzi (1998), non rinunciare ad una adattabilità creativa ma «fare i conti con i problemi dell'affidabilità e della fedeltà, [...] i margini, quindi, entro i quali rendere flessibile l'esigenza di rigore possono variare ma devono esse-

### Il programma del seminario: lo scambio di esperienze tra i partecipanti

L'esplicitazione  
delle funzioni  
di valutazione  
e del senso  
di ciò che si fa  
(1° giorno)

L'esplicitazione  
delle competenze  
presenti o mancanti  
ai diversi livelli  
di governo  
(2° giorno)

La riflessione su  
"punti di attenzione  
per le competenze  
dell'esperto  
di valutazione"  
(3° giorno)

re consapevoli ed espliciti [...] entro i margini del paradigma scientifico». Il regista esperto di valutazione partecipata deve pertanto avere e/o costruirsi una «cassetta degli attrezzi scientificamente e professionalmente rigorosa» che gli consenta di fornire al gruppo di valutazione la strumentazione corretta e necessaria a realizzare i propri obiettivi, oppure di suggerire al gruppo di ridurre le proprie aspettative per le difficoltà metodologiche di rilevazione. Non si tratta di proporre ricette ma di sviluppare una sensibilità che consenta di coniugare le esigenze metodologiche con le risorse disponibili e le caratteristiche di ciò che si va valutando.

In termini più specifici le esperienze 285 presenti ai seminari, suggeriscono che per essere un buon garante delle metodologie di ricerca valutativa, sono richieste le seguenti capacità:

1. saper elaborare strumenti,
2. saper utilizzare/leggere informazioni (suggerimenti emersi dai gruppi territoriali),
3. avere una “infarinatura” sulle metodologie della valutazione,
4. identificare i possibili parametri oggettivi della valutazione,
5. avere competenze nella valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* (di impatto sociale) (suggerimenti emersi dai gruppi Provinciali),
6. avere competenze nel campo della metodologia di ricerca e trovare occasioni reali per leggere i dati e i materiali (suggerimenti emersi dai gruppi regionali).

In termini generali agire da esperto delle dinamiche contrattuali richiede al regista esperto di valutazione di conoscere e gestire le dinamiche contrattuali ovvero sviluppare sensibilità per leggere gli aspetti espliciti e impliciti delle domande del committente (tecnico e/o politico) e aiutarlo a esplicitare finalità e obiettivi della valutazione; inoltre in tale ruolo il regista deve selezionare il gruppo di valutazione negoziando ruoli e compiti. Questa competenza consente all'esperto di valutazione anche di porre in evidenza e condividere con la committenza e il gruppo i confini del proprio e degli altri ruoli, i tempi e i costi dell'attività di valutazione, i limiti di validità dei risultati che saranno prodotti, la possibilità che questi risultino contrari o difformi dalle attese del committente e del gruppo, la congruità fra attese del committente, del gruppo e finalità delle politiche valutate.

In termini più specifici le esperienze 285 presenti ai seminari suggeriscono che per essere un buon regista esperto delle dinamiche contrattuali sono richieste le seguenti capacità:

1. saper cogliere segnali,
2. saper individuare bisogni formativi,
3. saper lavorare in un ottica di programma (suggerimenti emersi dai gruppi territori),
4. promuovere la maturità collettiva per evitare comportamenti interessati,
5. operare per il riconoscimento del ruolo di valutatore da parte degli amministratori e operatori,
6. essere autonomo dalle manipolazioni politiche (suggerimenti emersi dai gruppi Province),
7. individuare tempi e priorità,
8. investire in un gruppo legittimato di coordinamento,
9. definire la rappresentanza del territorio (suggerimenti emersi dai gruppi Regioni).

In termini generali agire da facilitatore dei processi comunicativi richiede al regista esperto di valutazione di mettere anche in campo competenze e sensibilità tali da consentire al gruppo dei soggetti coinvolti nella valutazione di realizzare i propri obiettivi e di superare gli ostacoli e le impasse che spesso emergono come dinamiche di un gruppo di lavoro. Il conduttore si trova pertanto a dover agire la propria leadership presidiando da un lato l'obiettivo di lavoro, dall'altro le comunicazioni e le relazioni delle persone all'interno del gruppo, contenendo ed evitando disagi e conflittualità negative.

In termini più specifici le esperienze 285 presenti ai seminari suggeriscono che per essere un buon regista facilitatore dei processi comunicativi sono richieste le seguenti capacità:

1. saper costruire linguaggio comune,
2. saper lavorare in gruppo (suggerimenti emersi dai gruppi territori),
3. capacità di comunicare e negoziare con gli altri attori coinvolti e gli altri livelli (suggerimenti emersi dai gruppi Province),
4. promozione della comunicazione e del lavoro in gruppo (suggerimenti emersi dai gruppi Regioni).

Infine essere mobilitatore di competenze e integratore di risorse richiede, in termini generali ulteriori attenzioni. In questo prospettiva il regista, per evitare le trappole e i rischi di manipolazione insiti nei percorsi partecipativi è importante che non si presenti agli incontri dei gruppi di valutazione con giudizi già in tasca e ipotesi già co-

struite, ma è utile e funzionale che giudizi e strategie di miglioramento emergano dal gruppo dei partecipanti.

Per favorire tale costruzione di percorsi è necessario avere capacità negoziali, di ascolto, di apertura all'inatteso, di mettere in gioco i propri punti di vista e le proprie attese (permettendosi anche di essere confusi), e utilizzare anche le proprie emozioni e i propri vissuti come risorsa, come elementi di conoscenza di ciò che accade da restituire e discutere con la committenza ed il gruppo dei soggetti partecipanti alle valutazioni.

In termini più specifici le esperienze 285 presenti ai seminari suggeriscono che per essere un buon regista mobilitatore di competenze e integratore di risorse sono richieste le seguenti capacità:

1. saper integrare saperi e competenze,
2. saper identificare criteri comuni (suggerimenti emersi dal gruppo territori);
3. capacità di coinvolgere e valorizzare più soggetti,
4. competenze relazionali che facilitino il cogliere criticità e risorse,
5. competenze negoziali (suggerimenti emersi dal gruppo Province);
6. promuovere la partecipazione di tutti gli attori nella definizione del disegno di valutazione (suggerimenti emersi dal gruppo Regioni).

Un apprendimento conclusivo del percorso seminariale può essere sintetizzato nel fatto che la funzione di regista esperto di processi di valutazione degli interventi e delle politiche per infanzia ed adolescenza rappresenta un ruolo delicato, che richiede sensibilità plurime, infatti non a caso Giusti e Ielasi (1998) lo descrivono come "all'incrocio dei venti", esposto all'incertezza e alla turbolenza, ai rischi di manipolazione o, inconsapevolmente, di manipolare lui stesso, finendo imbrigliato in dinamiche conflittuali fra i soggetti in campo.

Si tratta però anche di un ruolo affascinante e gratificante, poiché consente di perseguire simultaneamente obiettivi operativi (il miglioramento della qualità dei servizi) e meta obiettivi di apprendimento per sé e per gli altri attori coinvolti.

Lo stesso tipo di apprendimento che, speriamo, di aver fornito nel corso dell'esperienza formativa.

In ordine a possibili sviluppi futuri l'esperienza condotta suggerisce di approfondire il percorso avviato con ulteriori esperienze formative concernenti la pianificazione e la valutazione delle politiche per infanzia ed adolescenza. Infatti, come ha precisato Ranci Ortigosa nella sua relazione: «nel nuovo quadro programmatico che va deli-

neandosi, diviene cruciale valutare correttamente i progetti e i piani del triennio in corso e dei prossimi anni; più infatti i risultati raggiunti dai progetti e dai piani saranno riconoscibili, visibili, comunicabili, più aumenteranno le probabilità che le politiche per infanzia e adolescenza che, grazie anche alla 285, hanno avuto un recente impulso, non arretrino, ma che anzi procedano nel loro consolidarsi, svilupparsi, migliorarsi».

Inoltre i lavori dei gruppi hanno suggerito precise piste di approfondimento per consolidare le competenze valutative; si è infatti detto che al regista dei processi di valutazione delle politiche per infanzia ed adolescenza, ai diversi livelli di governo, sono richieste precise competenze di: garante delle metodologie di ricerca valutativa, esperto delle dinamiche contrattuali, facilitatore di processi comunicativi, mobilitatore di competenze e integratore di risorse.

È rispetto a ciascuna di queste aree di competenza che si possono prevedere nuovi e specifici approfondimenti formativi, finalizzati a consolidarle progressivamente.

## L'area seminariale adolescenza: comportamenti a rischio e strategie di prevenzione\*

1. L'attualità della questione della prevenzione in età adolescenziale;
2. Lo sviluppo dei seminari di studio;
3. I contenuti trattati nel seminario
4. I risultati a cui si è giunti

### 1. L'attualità della questione della prevenzione in età adolescenziale

#### 1.1 Il bisogno di capire gli adolescenti

Nonostante il progressivo calo numerico degli adolescenti nel nostro Paese il mondo degli "adulti" e le istituzioni hanno cercato di comprendere gli "adolescenti", soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, attraverso numerose ricerche.

Gli adolescenti, infatti, sono stati uno dei principali oggetti di analisi nel sociale, con svariati tentativi di interpretazione, ultimamente anche in chiave e prospettiva transnazionale, lungo direttrici comparate, alla ricerca della possibile individuazione di un minimo comune denominatore rispetto ai loro modelli culturali e al loro modo di vivere e interagire, in generale e all'interno delle singole società.<sup>1</sup>

Questa valutazione è formulata in premessa a una rassegna sugli studi e le ricerche sulla questione giovanile nel periodo 1970-1987,<sup>2</sup> ed è frutto di un'approfondita analisi dello sviluppo che la ricerca sociale ha avuto in questi ultimi venti anni proprio in relazione al tema "giovani".<sup>3</sup>

Se le prime ricerche sui giovani erano finalizzate prevalentemente a capire i giovani e la loro cultura, si è giunti, dopo alcuni anni, a ricerche finalizzate a conoscere, primariamente, i processi comunicativi tra adolescenti, il livello di interdipendenza tra cultura giovanile e società, il sistema "territorio" e come in esso si sviluppano le interazioni e le interdipendenze tra adolescenti e adulti, tra problemi dei giovani e problemi della società.

\* Roberto Maurizio, formatore.

<sup>1</sup> Una rassegna storico-bibliografica delle più importanti ricerche in sociologia della gioventù relativa al periodo 1945-1985, è stata messa a punto da R. Mion, dell'Ateneo Salesiano di Roma, ed è pubblicata in «Orientamenti pedagogici», 5/1985 e in «Autonomie locali e servizi sociali», 3/1986. Cfr. M. Nocenzi, *I giovani nella ricerca sociologica*, in D. Pacelli (a cura di), *Nuove espressioni di socialità. Dal reale al virtuale: il reticolo delle esperienze giovanili*, Milano, Angeli, 2004.

<sup>2</sup> R. Rauty, *Studi e ricerche sulla questione giovanile. 1977-1987*, Roma, Editori Riuniti, 1989.

<sup>3</sup> Un contributo di rilettura delle ricerche sui giovani negli ultimi anni è di M. Nocenzi, *I giovani nella ricerca sociologica*, in D. Pacelli (a cura di), *Nuove espressioni di socialità*, cit.

Un tema che progressivamente è diventato uno dei più importanti è certamente quello del disagio adolescenziale, alla luce delle crescenti difficoltà sperimentate dai servizi sociali, culturali, sanitari, educativi di territorio nel far fronte alle problematiche del disagio, della devianza, dell'emarginazione tra gli adolescenti.

Tra le prime ricerche che più direttamente hanno interessato la fascia adolescenziale vanno ricordate quelle promosse dalla Direzione generale Servizi civili del Ministero dell'interno, nel 1985, nel quadro di un insieme di iniziative di studio e elaborazione culturale che ha portato alla realizzazione di molte diverse ricerche.

Tra di esse una, curata dal CENSIS di Roma, era relativa alle condizioni complessive di vita degli adolescenti e ai rapporti educativi.<sup>4</sup> Nelle conclusioni il CENSIS evidenziava l'esistenza di una rimozione sociale dell'adolescenza, sempre più stretta tra l'infanzia (in via di riscoperta) e il mondo dei giovani. La conseguenza di questa tendenza veniva individuata, dal CENSIS, nella rimozione dei problemi e dei disagi specifici degli adolescenti, che non potevano essere trattati alla stessa stregua dei giovani o dei bambini.

A partire dall'azione di stimolo esercitata dalle ricerche e dall'attività dalla Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno,<sup>5</sup> nonché grazie all'accresciuta sensibilità delle istituzioni, delle realtà associative e del volontariato nei confronti del disagio tra adolescenti e giovani, a distanza di circa venti anni si è in grado di tracciare un bilancio delle iniziative e dei risultati a cui si è giunti nonché dei cambiamenti che sono intervenuti.

## 1.2 L'evolversi del significato di prevenzione

Un primo livello rispetto al quale è possibile cogliere consistenti mutamenti nel corso del tempo è il significato del termine prevenzione. Se è vero che nel corso degli anni è accresciuta la sensibilità rispetto alla prevenzione, sia sotto il profilo teorico concettuale sia sotto quello applicativo, è altresì vero che si sono succeduti modelli di riferimento molto diversi e in qualche caso anche contrastanti.<sup>6</sup>

Ad esempio, sovente si sono sovrapposti orientamenti alla prevenzione del disagio piuttosto che delle dipendenze o delle devian-

---

<sup>4</sup> CENSIS, *Indagine sull'età adolescenziale. Condizioni di vita e rapporti educativi*, Roma, Ministero dell'Interno, 1986.

<sup>5</sup> Tale attività ha portato all'elaborazione di un testo *Progetto adolescenti. Orientamenti e proposte metodologiche*, nel 1986, che mantiene tuttora inalterata la sua rilevanza scientifica e culturale.

<sup>6</sup> Una ricognizione degli studi e delle riflessioni scientifiche sulla prevenzione è contenuta nel volume M. Maggi (a cura di), *La prevenzione è possibile*, Piacenza, Berti, 1998.

ze o dei suicidi come se ciascuno di questi “eventi” fosse similare agli altri.

Le acquisizioni scientifiche di maggior rilevanza e serietà convergono nel ritenere che la prevenzione è, sostanzialmente, un compito complesso perché deve affrontare fenomeni diversi, generalmente multifattoriali (la tossicodipendenza, il disagio, l'infezione da HIV, ecc.), con la necessità di operare contemporaneamente su diversi piani (sociale, culturale, educativo, ecc.) e in diversi ambiti (individuo, famiglia, scuola, tempo libero, lavoro, ecc.).

Alla luce delle esperienze condotte nel corso di questi anni si può affermare che pensare alla prevenzione con gli adolescenti sembra possibile, con maggiore efficacia, all'interno di una prospettiva promozionale. Con essa si pone l'accento sull'aumento di occasioni, spazi, elementi propositivi in vista di un cambiamento dei comportamenti che richiede, a sua volta, l'attivazione di situazioni di apprendimento per mettere in discussione (in crisi) il sistema cognitivo (gli schemi mentali di riferimento) che è alla base del comportamento negativo e impegnare l'adolescente in un percorso di progressiva modificazione in rapporto ai vincoli della sua situazione (personale e di contesto). In sintesi: il cambiamento non come esito dell'assunzione e messa in atto di un comportamento corretto, ma come esito dell'attivazione di un processo di autonomia e responsabilizzazione nella scelta dei comportamenti da adottare.

Con prevenzione, pertanto, va inteso un insieme di azioni prodotte da una molteplicità di strategie tra loro interdipendenti, che si collocano a livelli e in contesti diversi. In quest'ottica sembra opportuno non restringere in senso troppo patologico il campo della prevenzione e prefigurare un'ampia gamma di interventi che, in rapporto a analisi e obiettivi specifici, può essere orientata maggiormente verso il supporto a bisogni naturali di crescita o piuttosto verso la riduzione di fattori di rischio e il contenimento di situazioni problematiche, in un continuum che va, in senso stretto, dalla promozione della qualità del processo di crescita alla prevenzione delle diverse forme di devianza dalle caratteristiche auto o etero-distruttive.

### 1.3 Una stagione di notevole produzione normativa nel campo della prevenzione

Un secondo elemento da evidenziare è individuabile nella consistente produzione legislativa in materia nel corso degli ultimi venti anni: è sufficiente ricordare, in modo sintetico, le normative nazionali che si sono succedute in questi anni e che hanno, progressivamente, costruito un corpus di riferimenti e risorse per l'azione preventiva.

Nel 1988 entra in vigore il nuovo *Codice di procedura penale minorile* (legge 448/1988) che stabilisce un ruolo residuale per l'Istituto penale minorile, riservato a minori condannati per reati gravissimi e soltanto per gravi esigenze di tutela della collettività, e introduce istituti giuridici nuovi, quali ad esempio la “messa alla prova”, che presuppongono l'esistenza di opportunità per gli adolescenti, nel territorio, di studio, lavoro, socializzazione, impiego del tempo libero, ecc.

Il 5 giugno 1990 il Parlamento approva la legge 135 *Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS*, intervenendo su un problema in fase di espansione soprattutto tra le giovani generazioni. Diversi articoli sono riferiti alla necessità di attivare piani e programmi di prevenzione.

Con l'approvazione del DPR 309 del 9 ottobre 1990, *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza* grande rilevanza è attribuita proprio alle azioni di tipo preventivo, per le quali è previsto un fondo nazionale per finanziare interventi di carattere preventivo in tutto il Paese.

In particolare il DPR n. 309 prevedeva l'istituzione dei Centri di informazione e consulenza nelle scuole medie superiori (CIC) e, nell'ambito dei compiti di assistenza degli enti locali e delle funzioni socio-assistenziali di loro competenza, l'attribuzione a essi della possibilità di attuare interventi di prevenzione dell'emarginazione e del disadattamento sociale mediante la progettazione e realizzazione, in forma diretta o indiretta, di interventi programmati nonché la rilevazione e analisi, anche in collaborazione con le autorità scolastiche, delle cause locali di disagio familiare e sociale che favoriscono il disadattamento dei giovani e la dispersione scolastica.

Una storia con molte analogie a quella appena descritta è quella della legge 216 del 19 luglio 1991 *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose*.

La legge nasce a seguito di una prima valutazione dell'impatto del nuovo Codice rispetto alla devianza minorile che evidenziò una carenza di servizi e opportunità (necessarie all'attuazione del nuovo Codice) in molte zone d'Italia. La legge entra nel merito sia di interventi di prevenzione primaria con gli adolescenti sia di prevenzione secondaria con adolescenti già implicati in atti criminali. Le azioni previste erano essenzialmente le comunità di accoglienza dei minori, gli interventi a sostegno delle famiglie, i centri di incontro e di iniziativa nei quartieri a rischio. La legge termina la sua vita nel corso del 2001, inglobata – di fatto – nella legge 285/1997.

La legge 285 del 28 agosto 1997 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* introduce consistenti elementi di novità nel panorama normativo appena descritto. A fronte di un'attenzione prioritariamente orientata verso le situazioni di disagio e criticità già manifeste (tossicodipendenze, alcoolismo, devianza, AIDS) la legge 285 focalizza l'attenzione sulle condizioni di normalità e sull'esigenza di azioni contemporanee di prevenzione primaria (art. 6) e secondaria (art. 4).

Analizzando i dati della banca dati della legge 285/1997 è possibile cogliere come molti dei progetti rivolti agli adolescenti, finanziati nel primo e nel secondo triennio, presentano tra i propri obiettivi l'ipotesi di intervenire sui comportamenti a rischio: di devianza, di dipendenza, di contrazione di malattie, di malessere psicologico, di disagio relazionale e sociale, di dispersione scolastica, ecc.

Nel corso del 2001 il Parlamento approva la prima legge italiana relativa ai problemi derivanti dall'uso e abuso di alcool (legge 125 del 30 marzo 2001 *Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcol correlati*) e anch'essa, contiene, diversi articoli dedicati alla prevenzione dell'alcoolismo.

Sempre nel corso del 2001 il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato una ricerca<sup>7</sup> sui servizi per adolescenti in Italia dalla quale è possibile – parzialmente – cogliere l'impatto della produzione normativa qui ricordata.

La ricerca evidenzia l'esistenza, sul territorio nazionale, di oltre 4.000 unità di servizio rivolte agli adolescenti. Per quanto attiene alle aree di intervento la maggioranza dei servizi (ovvero circa il 52% del totale) rientra nell'ambito animativo-educativo e una quota alquanto consistente (pari al 31%) nel socio-assistenziale, mentre l'entità più esigua nell'informativo-culturale. Nel considerare le funzioni svolte dall'unità di servizio si rileva che le prioritarie, in piena coerenza con il peso dell'area di intervento animativo-educativa, risultano essere la “prevenzione” e la “promozione e partecipazione”.

Al riguardo è opportuno precisare che “prevenzione” nel contesto comprende sia i servizi rivolti ad alleviare condizioni di disagio più o meno manifesto, sia quelli che agiscono sulla cosiddetta normalità; al contrario, “promozione e partecipazione” include le funzioni orientate al coinvolgimento attivo degli adolescenti, all'assunzione di ruoli di protagonismo, al recupero e al riconoscimento di competenze sociali da parte dei soggetti a cui si riferiscono, nonché gli interventi

<sup>7</sup> Cfr. Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I servizi per gli adolescenti. Primi risultati della ricerca*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2001.

che influiscono sulla qualità della vita giovanile promovendo cultura, salute, socializzazione. Le altre due funzioni maggiormente significative sono "l'accompagnamento e il sostegno" e il "recupero e reinserimento sociale". La funzione meno sviluppata in assoluto risulta invece la "formazione".

Per fare ciò si è ritenuto necessario approfondire il significato di "rischio" che i diversi interventi hanno assunto alla base del proprio agire, analizzare le diverse strategie adottate e le differenti azioni messe in atto. Si è inteso considerare attentamente le esperienze per coglierle, e in che termini, gli interventi attuati hanno effettivamente ridotto i rischi su cui vi era intenzione di operare, quali sono state le condizioni che hanno favorito questo esito e quali, eventualmente, quelle che hanno contribuito al mancato raggiungimento di questi obiettivi.

#### 1.4 I comportamenti a rischio

La tematica dei comportamenti a rischio tra gli adolescenti costituisce un punto di evoluzione della riflessione e delle prassi inerenti le politiche sociali rivolte agli adolescenti e alla prevenzione.

A questa meta si è giunti anche in considerazione della difficoltà intrinseca di trattare il tema del disagio, proprio per la sua indeterminata natura. Inizialmente, infatti, il termine "rischio" per molti anni è stato ricondotto o all'intera condizione adolescenziale, con l'utilizzo dell'espressione "giovani a rischio"<sup>8</sup> o alla condizione di vita nei territori, con l'utilizzo dell'espressione "zone a rischio".<sup>9</sup>

In merito all'utilizzo dell'espressione "giovani a rischio" sono emerse, nel tempo, molte considerazioni critiche. Baraldi, ad esempio, propone una riflessione che è doveroso prendere in esame:

Si è operata un'estensione a tutta la condizione giovanile dell'immagine che la psicologia sociale fornisce dell'adolescenza: in base a questa l'idea di disagio giovanile viene a corrispondere con quella di incertezza adolescenziale, legata ad un cambiamento di identità. [...] Ma se tutti i giovani sono incerti e se la società è complessa, allora tutti i giovani sono quantomeno "a rischio", se non proprio a disagio. [...] Questa immagine maschera il problema cruciale della visibilità del disagio: poiché la condizione "a rischio" non è attuale, ma solo potenziale, come possiamo osservarla?<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Cfr. LABOS, *Giovani a rischio nelle aree metropolitane*, Roma, TER, 1991; L. Tomasi, *Il rischio di essere giovani. Quali politiche giovanili nella società globalizzata?*, Milano, Angeli, 2000.

<sup>9</sup> Cfr. M. Bajardi, B. Guglielminotti, *Le mappe del disagio giovanile a Torino*, Torino, Comitato permanente contro la droga e l'indifferenza, 1987.

<sup>10</sup> C. Baraldi, E. Rossi (a cura di), *La prevenzione delle azioni giovanili a rischio*, Milano, Angeli, 2002, p. 13.

Se è vero che ragionare in termini di comportamenti a rischio è stata un'esigenza di considerare con maggiore attenzione le problematiche della prevenzione, differenziando i problemi derivanti dai comportamenti a rischio da quelli derivanti dal disagio inteso come incertezza adolescenziale, è altresì vero che si è corso costantemente il rischio di generare ulteriore confusione. Infatti, sovente sono stati fatti rientrare nella categoria dei comportamenti a rischio gli stessi comportamenti che storicamente venivano nominati come devianza, tossicodipendenza, ecc.

Una delle ricerche italiane più importanti e significative – realizzata dal Dipartimento di Psicologia dell'Università di Torino<sup>11</sup> con la Regione Piemonte – ha preso in esame, ad esempio:

- il fumo di sigarette,
- il consumo di alcolici,
- il fumo di spinelli,
- i comportamenti rischiosi e la guida pericolosa,
- i comportamenti devianti,
- i comportamenti sessuali,
- i comportamenti alimentari.

Come si può notare la gamma dei temi/questioni presi in esame è ampia e comprende situazioni che anche sotto il profilo delle responsabilità penale pone gli adolescenti in situazioni molto differenziate: si va dalle situazioni con il massimo di ricadute penali (comportamenti devianti), a situazioni trattate solamente con misure intermedie (comportamenti tossicomani), a situazioni che non si configurano come penalmente perseguibili (comportamenti alimentari, fumo di sigarette o comportamenti sessuali).

Altri lavori di ricerca e intervento utilizzano, invece, il termine comportamenti a rischio solamente in riferimento al consumo di droghe sintetiche o ai rapporti sessuali.<sup>12</sup> Altri ancora hanno, invece, ampliato ancora di più la gamma dei comportamenti considerati, considerando anche il suicidio, il bullismo e la violenza in genere.<sup>13</sup>

Da ultimo, non meno importante, occorre considerare che a livello internazionale comincia a essere significativa la produzione di stu-

<sup>11</sup> S. Bonino, E. Cattelino, S. Ciairano, *Adolescenti e rischio. Comportamenti, funzioni e fattori di protezione*, Firenze, Giunti, 2003.

<sup>12</sup> C. Baraldi, E. Rossi, *op. cit.*

<sup>13</sup> U. Nizzoli, C. Colli, *Giovani che rischiano la vita. Capire trattare i comportamenti a rischio negli adolescenti*, Milano, McGraw-Hill, 2004.

di e ricerche<sup>14</sup> sull'argomento, nonché di manuali e linee guida per la prevenzione.

Ad esempio, in riferimento alle dipendenze (e alle correlazioni con alcuni comportamenti a rischio) sia a livello europeo sia a livello italiano sono stati prodotti e diffusi alcuni manuali che definiscono con precisione il significato scientifico del termine, le strategie maggiormente adeguate da adottare, le attenzioni da esercitare ecc.<sup>15</sup>

In questa sede si può accennare brevemente a due studi. Il primo è il frutto di una ricerca europea sulla percezione del rischio nei giovani,<sup>16</sup> del quale sinteticamente riportiamo in un box (tavola 1) i principali risultati, mentre il secondo (tavola 2) è un documento prodotto, nel 1999, dalla Consulta degli operatori e esperti in materia di tossicodipendenza, istituita presso il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio.<sup>17</sup>

### Tavola 1

---

#### Il rischio nella percezione dei giovani

---

Di notevole rilievo, in questo ambito è la ricerca condotta, a livello europeo, dalle Università di Rennes, Monaco di Baviera, Valencia, Atene, Edinburgo e Roma, Napoli e Milano con giovani dai 14 ai 22 anni sul significato e la percezione del rischio nei giovani e le possibili strategie di prevenzione.

La ricerca ha permesso di cogliere una serie di significati comuni tra i giovani dei vari paesi considerati e alcune peculiarità che sinteticamente riportiamo.

Per i ragazzi italiani il rischio è soprattutto una sfida personale, come auto-affermazione. Di poco inferiore la percentuale di quanti lo concepiscono come pericolo (80% circa). Si rischia per essere notati o per sentirsi parte di un gruppo, ma anche per vincere la paura (70%). Nella maggior parte dei casi si rischia quando si è in compagnia o per combattere un momento di sconforto, molto meno quando ci si sente felici o soli.

---



---

<sup>14</sup> A. Pellai, S. Boncinelli, *Just do it. I comportamenti a rischio in adolescenza. Manuale di prevenzione per scuola e famiglia*, Milano, Angeli, 2002.

<sup>15</sup> J. Van der Stel, D. Voordewind, *Manuale di prevenzione alcool, droghe e tabacco*, Milano, Angeli, 2001; C. Baraldi, M. Coletti, *Linee guida per la prevenzione delle tossicodipendenze*, Milano, Angeli, 2001.

<sup>16</sup> Osservatorio permanente sui giovani e l'alcol, Osservatorio sul disagio in adolescenza, Comune di Roma, *I giovani e il rischio in Italia e in Europa. Un'analisi sul significato*, Quaderno 13, Roma, Risa, 2001.

<sup>17</sup> Consulta nazionale degli esperti e degli operatori delle tossicodipendenze, *Proposte per un programma organico di azioni ed interventi per il contrasto al consumo e all'abuso di sostanze stupefacenti e psicotrope*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, 2000.

### Il rischio nella percezione dei giovani

I ragazzi italiani ritengono più rischiosi quei comportamenti che creano problemi nelle relazioni interpersonali (contrapporsi ai genitori, sfida con altri giovani, emularsi), seguiti lontano dall'assunzione di sostanze (che alcuni associano ai precedenti) e dalla guida pericolosa (circa la metà dei ragazzi intervistati). I comportamenti a rischio vengono anche associati con la sensazione di oltrepassare, in un senso o nell'altro, la propria fascia d'età o con il desiderio e la paura di cambiare e di crescere.

Dalle testimonianze dei ragazzi intervistati che hanno vissuto effettivamente esperienze di rischio con traumi, emerge che il rischio per loro è essenziale, inevitabile per superare i propri limiti o per evadere da un vuoto interiore. Corrono il rischio per se stesso (crearsi un'identità). Molto spesso reputano gli eventi vissuti come una fatalità o una fonte di eccitazione. Sono ragazzi che hanno una fragilità, un deficit strutturale.

Secondo questi ragazzi, il mondo degli adulti non ha possibilità di incidere sui loro comportamenti a rischio perché "nessuno può aiutare ad evitare il rischio" (affamati di rischio).

Questa è una convinzione che, a vari livelli, ritorna in tutti gli adolescenti, anche quelli senza esperienze particolarmente traumatiche, quando si parla di prevenzione. I giovani mostrano sfiducia nei confronti delle campagne di prevenzione perché, dicono, non considerano le vere motivazioni alla base di una decisione rischiosa, né mettono in risalto i danni psicologici - accanto a quelli fisici - di un dato comportamento. I messaggi ritenuti più efficaci sono quelli non impositivi, che non danno valutazioni, preferibilmente ironici e affermativi; i messaggi repressivi e negativi vengono rifiutati. Che le campagne siano informative o repressive, cioè che obblighino a rispettare certe regole, il giudizio dei ragazzi è sempre lo stesso: "vogliamo avere responsabilità e partecipazione diretta sulla nostra prevenzione".

Ci sono differenze sostanziali fra i giovani dei diversi Paesi europei nel concetto, nelle motivazioni e nella valutazione dei comportamenti a rischio? Alcuni concetti chiave sembrano ricorrenti, mentre in altri casi l'appartenenza a diverse culture sembra incidere più profondamente sia sulle valutazioni che sui comportamenti stessi.

Per i giovani europei fra i 14 e i 22 anni di Francia, Germania, così come per i loro coetanei italiani, il rischio è essenzialmente una sfida positiva. Al contrario, per gli spagnoli il concetto è duplice: da una parte il pericolo e dall'altra il divertimento. In Grecia il rischio viene percepito come uno strumento di crescita personale, mentre i ragazzi britannici lo collegano all'eccitazione e a una "botta di adrenalina". In tutti i casi al rischio viene associata comunque la ricerca di esperienza o la crescita individuale.

Ma perché rischiano i giovani europei? A differenza dell'Italia, dove si rischia per essere notati e far parte di un gruppo, la ricerca di esperienze è la molla che fa scattare la decisione in Francia, mentre i giovani greci e britannici sostengono che il rischio è parte integrante dell'essere giovani.

Per quanto riguarda i comportamenti che i giovani considerano maggiormente a rischio, l'uso di droghe ricorre praticamente in tutti i Paesi, fatta eccezione per l'Italia, dove nella gerarchia prevale la problematica relazionale, e il Regno Unito, dove i comportamenti sono più legati a un rischio immediato (violenza fisica, risse, camminare sui parapetti dei ponti o sui bordi dei porti) che non a un comportamento con conseguenze a più lungo termine.

Quando si parla di prevenzione, tutti i giovani ritengono che il fare esperienze dirette possa aiutare a evitare rischi futuri (il "rischio fisiologico" per crescere). Quindi, seppur all'interno di un quadro di regole chiare, richiedono spazio per la sperimentazione, che poi va discussa e condivisa fra pari. Agli adulti viene affidato il compito di stabilire le regole (Italia, Germania), purché non tentino di appropriarsi di ruoli giovanili (Germania). Un'altra necessità dei giovani emersa dallo studio, è quella di poter avere voce in capitolo sulla propria prevenzione (Italia, Spagna, Francia), anche perché si sottolinea l'inefficacia dell'approccio tradizionale che non incide realmente sui comportamenti a rischio, come potrebbe incidere un'azione promossa dagli stessi ragazzi dal basso.

**Tavola 2 - Il rischio**

	<b>Concetto</b>	<b>Motivazioni</b>	<b>Comportamenti</b>	<b>Prevenzione</b>
<b>Italia</b>	1. Sfida 2. Pericolo 3. Oltre le regole	1. Bisogno di essere notati 2. Sentirsi parte del gruppo 3. Sconfiggere la paura	1. Atteggiamenti conflittuali nelle relazioni 2. Abuso di sostanze 3. Guida pericolosa	– <i>Responsabilità diretta dei ragazzi sulla loro prevenzione</i> – <i>Informazione</i> – <i>Stabilire regole chiare e punizioni</i>
<b>Germania</b>	1. Sfida 2. Nuova esperienza 3. Eccitazione	1. Ricerca di divertimento 2. Fare nuove esperienze 3. Acquistare sicurezza in se stessi	1. Drogarsi fino a sballare 2. Toccare treni in corsa 3. Guida pericolosa	– <i>Possibilità di fare esperienze per evitare rischi</i> – <i>Gli adulti non devono appropriarsi di ruoli giovanili</i> – <i>Regole chiare e punizioni</i>
<b>Francia</b>	1. Sfida 2. Oltre le regole 3. Nuova esperienza	1. Fare nuove esperienze 2. Sentirsi parte del gruppo 3. Ricerca del divertimento	1. Drogarsi 2. Copiare agli esami 3. Guida pericolosa	– <i>Il/la partner è la figura di riferimento</i> – <i>Gli adulti sono associati alla "repressione"</i> – <i>Possibilità di fare esperienze per evitare rischi</i>
<b>Grecia</b>	1. Nuova esperienza 2. Rito di gruppo 3. Oltre le regole	1. Fare nuove esperienze 2. Differenziarsi dagli adulti 3. Contestare il sistema	1. Drogarsi 2. Abuso di alcol 3. Guida pericolosa	– <i>Possibilità di fare esperienze per evitare rischi</i> – <i>Fare prevenzione per fasce d'età</i> – <i>Le nuove esperienze vanno discusse e condivise</i>
<b>Spagna</b>	1. Pericolo divertimento 2. Sfida 3. Rito di gruppo	1. Ricerca del divertimento 2. Acquistare sicurezza in se stessi 3. Ricerca di attenzione	1. Drogarsi 2. Litigare con i professori 3. Partecipare a risse	– <i>Informazione</i> – <i>Responsabilità diretta dei ragazzi sulla loro prevenzione</i> – <i>Comprensione reciproca con adulti</i>
<b>Regno Unito</b>	1. Eccitazione 2. Oltre le regole 3. Divertimento	1. Fare nuove esperienze 2. Sentirsi parte del gruppo 3. Ricerca di attenzione	1. Camminare sui parapetti dei ponti e dei porti 2. Mettere mattoni sui binari 3. Tirare sassi ai veicoli in corsa	– <i>La prevenzione convenzionale non incide sui comportamenti a rischio</i> – <i>Le misure preventive devono mirare alla riduzione del danno</i> – <i>Informazione</i>

Tratto da [www.alcool.net](http://www.alcool.net)

Il documento della Consulta indica quali politiche di prevenzione occorre attivare per contrastare il fenomeno delle tossicodipendenze e nel capitolo dedicato alla prevenzione si individuano i diversi ambiti e livelli in cui si deve sviluppare la prevenzione:

### **Ambito della maturazione personale che coincide con l'educazione e la socializzazione**

Le azioni principali ipotizzate risultano essere:

- sostegno all'incremento delle funzioni educative della scuola,
- sostegno/formazione della funzione educativa dei genitori e assistenza alle famiglie problematiche,
- sostegno dell'associazionismo di tipo educativo, ludico, ricreativo, culturale, espressivo, sociale, politico, sportivo,
- sostegno della partecipazione delle nuove generazioni a forme di volontariato,
- sostegno alla creazione e allo sviluppo di luoghi di aggregazione giovanile nel territorio urbano,
- realizzazione di progetti che siano integrati con le istituzioni e le diverse agenzie del territorio e che destinino una particolare attenzione alla prevenzione intesa come formazione dei formatori.

### **Ambito della riqualificazione dei tessuti sociali urbani**

Rientrano in quest'ambito azioni quali la creazione di reti per lo sviluppo di progetti di riqualificazione del territorio urbano e di coinvolgimento della popolazione locale, la creazione di reti di mutuo aiuto, la promozione di luoghi relazionali locali nella struttura urbana.

### **Ambito del recupero delle situazioni personali e di gruppo in cui siano presenti situazioni di disagio**

Le azioni indicate sono:

- iniziative extrascolastiche di sostegno allo studio,
- sostegno dei percorsi di orientamento e ricerca del lavoro e sviluppo delle competenze,
- creazione di laboratori pre-professionali o scuole-bottega per favorire l'autoimprenditorialità di gruppo autogestita,
- promozione di forme di protagonismo sociale degli adolescenti e dei giovani e di dialogo ravvicinato con le istituzioni,
- sviluppo dell'educativa di strada,
- sviluppo delle forme di assistenza educativa familiare,

- sviluppo dei consultori per adolescenti e di centri di sostegno e cura dei disturbi psico-affettivi per adolescenti.

### **Ambito del cambiamento degli stili di vita di adolescenti e giovani che usano alcool, sostanze leggere o che sono dediti all'uso saltuario**

Tra le azioni sono indicate:

- controlli e sostegno sullo stato psicofisico dei giovani alla guida durante il rientro da luoghi di divertimento,
- promozione delle campagne di sensibilizzazione al valore della sobrietà e creazione di gruppi di auto-aiuto e di animazione finalizzati alla crescita degli adolescenti centrati sul valore della coscienza, della responsabilità, dell'autonomia, della libertà, della solidarietà,
- diffusione di centri diurni di intervento per consumatori saltuari di alcool e droghe.

### **Ambito culturale volto a introdurre nella vita sociale stili e modelli che rifiutano la ricerca di soluzioni a problemi con il ricorso a sostanze, cibo, ecc.**

L'elenco delle azioni propone:

- sensibilizzazione dei mass media al fine di diffondere comunicazioni in cui sia valorizzata la capacità positiva delle persone,
- diffusione di una cultura in cui al lavoro viene restituita una funzione di partecipazione alla costruzione di un mondo più evoluto e rispettoso della vita umana,
- stimolazione delle nuove generazioni alla partecipazione sociale e politica intorno a grandi tematiche,
- valorizzazione culturale alla ricerca dell'interiorità, della meditazione, della riflessione,
- sviluppo della lettura e della capacità di fruizione critica e profonda delle arti e delle forme espressive umane.

Sono evidenti i collegamenti possibili con quanto sinora indicato in riferimento alla prevenzione dei comportamenti a rischio e proprio alla luce di questo sviluppo scientifico-culturale si configura, in modo sempre più pressante, l'esigenza di approfondimento per delineare non solo le strategie adeguate ma, soprattutto, quali comportamenti si intende prevenire.

Infine, è opportuno considerare che la crescita della consapevolezza intorno alle problematiche degli adolescenti e ai loro comporta-

menti a rischio è legata all'attenzione sempre più rilevante ai dati statistici di tipo epidemiologico.

Vanno in questa direzione i dati raccolti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza per la produzione dei Rapporti statistici<sup>18</sup> e dei Rapporti sulla condizione dell'infanzia e adolescenza in Italia, nonché i dati raccolti attraverso la ricerca sui minori non imputabili in Italia,<sup>19</sup> che per la prima volta ha indagato l'universo dei minori che commettono reati al di sotto dei quattordici anni, evidenziando molteplici elementi di criticità sui quali è possibile impostare una progettualità di prevenzione.

Tra gli altri dati interessanti vi sono quelli proposti nei *Rapporti nazionali sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza* dell'EURISPES che offrono ulteriori elementi di analisi e confronto.<sup>20</sup>

### 1.5 La proposta seminariale

Con il seminario si è inteso proporre a responsabili dei progetti legge 285/1997, e agli operatori impegnati direttamente nei servizi e nelle iniziative, un'opportunità di confronto sui temi indicati in precedenza, per confrontarsi sulle prassi operative dei servizi rivolti agli adolescenti, ma anche sui significati dei comportamenti degli adolescenti che sono ritenuti a rischio.

In questo senso il seminario è stato un'occasione per dare valore alle iniziative realizzate per ridurre i rischi che, in linea di massima, sembrano molto simili (attività di animazione, aggregazione, socializzazione, educazione sia con singoli adolescenti sia con gruppi di adolescenti) e che si prefiggono di supportare gli adolescenti, di rinforzarne le competenze, di migliorare il loro rapporto con gli adulti e il contesto territoriale in genere.

Per ottenere questo risultato formativo si è ritenuto necessario approfondire il significato di "rischio" che i diversi interventi hanno assunto alla base del proprio agire, analizzare le diverse strategie adottate e le differenti azioni messe in atto.

Si è inteso considerare attentamente le esperienze per cogliere se, e in che termini, gli interventi attuati hanno effettivamente

<sup>18</sup> Dati aggiornati sono reperibili nel volume Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I numeri italiani. Infanzia e adolescenza in cifre. 2002*, Firenze, Istituto Innocenti, 2002 e nei Rapporti sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

<sup>19</sup> Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, *Under 14. Indagine nazionale sui minori non imputabili*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2003 (Questioni e documenti, n. 28).

<sup>20</sup> Cfr. i rapporti nazionali sulla condizione dell'infanzia e della preadolescenza pubblicati dal 2000 al 2004 da Telefono Azzurro-EURISPES.

ridotto i rischi su cui vi era intenzione di operare, quali sono state le condizioni che hanno favorito questo esito e quali, eventualmente, quelle che hanno contribuito al mancato raggiungimento di questi obiettivi.

Un altro elemento caratterizzante la proposta seminariale è costituito dall'aver cercato di sviluppare un'attenzione particolare alla ricerca di nuove letture delle connessioni normalità/disagio e di nuovi modi di agire, sia nell'ambito degli interventi animativi, sia educativi, sia preventivi.

## 2. Lo sviluppo dei seminari di studio

### 2.1 La metodologia formativa e il programma dei lavori seminariali

La proposta formativa ha caratterizzato il seminario come *laboratorio di elaborazione* sul tema delle strategie preventive dei comportamenti a rischio in adolescenza con l'idea di costruire due prodotti:

- un “dossier di buone prassi”, con materiale documentario (cartaceo, video, digitale) sulle esperienze,
- un documento di sintesi costruito insieme ai partecipanti.

Un buon laboratorio per poter funzionare adeguatamente ha necessità di strumenti e materie su cui lavorare.

Gli strumenti del lavoro formativo sono stati predisposti dallo staff di conduzione dei seminari nella forma di alternanza tra alimentazione teorica e immersione nella pratica operativa e nella forma di studi di caso.

I materiali su cui si è lavorato sono, invece, molto diversi:

- gli apporti degli esperti,
- gli apporti provenienti da alcune “buone prassi” individuate a livello nazionale dallo staff e presentate ai partecipanti come “casi” su cui riflettere,
- gli apporti esperienziali dei partecipanti al seminario.

I contributi dei relatori, e le comunicazioni su esperienze, sono stati presentati ai partecipanti in vista del confronto da sviluppare nell'ambito dei gruppi di approfondimento, che sono stati impostati secondo una precisa caratterizzazione che ha focalizzato l'attenzione su alcune tematiche: l'ascolto dell'adolescente, i processi di cura, la promozione delle competenze nell'adolescente, la dimensione etico-normativa nella relazione con l'adolescente.

Concretamente il percorso – ripetuto nello stesso modo per entrambe le edizioni seminariali seppur con la partecipazione di esperti diversi – si è sviluppato nel seguente modo:

Tavola 3

	Prima giornata	Seconda giornata	Terza giornata
Mattino	Introduzione Un contributo scientifico	Due contributi scientifici	Presentazione del Progetto europeo Peer education Gruppi di approfondimento
Pomeriggio	Gruppi di approfondimento	Gruppi centrati sull'analisi di caso (quattro per edizione seminariale)	Sintesi e conclusioni del seminario

Le esposizioni dei relatori sono avvenute sempre in situazione di plenaria con la possibilità di discussione e confronto con i relatori.

I gruppi di approfondimento della prima giornata erano finalizzati a discutere i contenuti della relazione introduttiva e a mettere a fuoco gli elementi caratterizzanti le buone prassi in questo ambito di lavoro sociale. Gli esiti dei quattro gruppi di approfondimento sono stati proposti in plenaria a fine pomeriggio per permettere lo scambio e il confronto tra i partecipanti.

Metodologicamente si è chiesto a ciascun partecipante di individuare alcuni criteri valutativi e ai gruppi di partire dalle elaborazioni individuali per giungere a una elaborazione collettiva. Successivamente le proposte dei gruppi sono state trasposte in una scheda nella quale ciascun partecipante ha potuto esprimere la propria opinione circa l'importanza e la praticabilità di ciascun criterio proposto.

I gruppi centrati sull'analisi di caso della seconda giornata erano dedicati alle presentazioni delle buone prassi, una per gruppo di lavoro. I relatori (anche con l'ausilio di videoregistrazioni) hanno descritto l'esperienza mettendo in luce sia i significati e i presupposti alla base dell'intervento (i motivi, il senso dell'adolescenza, il significato di rischio) sia le strategie di fondo, le azioni, le metodologie adottate, i risultati ottenuti... Alla presentazione seguiva la discussione con il relatore e, in conclusione, il tentativo da parte dei componenti del gruppo di individuare, nell'esperienza ascoltata, gli elementi di maggiore rilevanza metodologica.

In particolare i partecipanti sono stati invitati a confrontarsi e produrre sintesi su alcuni argomenti:

- elementi che caratterizzano una buona prassi,
- il significato di comportamenti a rischio e di strategie di prevenzione,
- metodologia degli interventi e risultati raggiunti,
- condizioni di efficacia e di criticità.

Il materiale documentario relativo alle otto esperienze presentate è stato distribuito a tutti i partecipanti in modo da permettere una conoscenza dell'esperienza anche se non diretta.

I gruppi di approfondimento della mattina del terzo giorno erano dedicati a fare sintesi delle acquisizioni e dei contenuti trattati, presentati poi nella plenaria del pomeriggio.

## 2.2 Gli esperti

Come già indicato in precedenza il seminario di formazione ha offerto due tipi di contributi: relazioni e comunicazioni.

Con le relazioni si è inteso proporre ai partecipanti apporti di carattere interpretativo generale pur nella chiarezza dei diversi approcci scientifici e culturali:

- le dottoresse Gabriella Borca e Emanuela Calandri del Dipartimento di psicologia dell'Università di Torino hanno presentato le teorie psicologiche di riferimento e i risultati del lavoro di ricerca sugli adolescenti e i comportamenti a rischio;
- il professor Gaetano De Leo, professore ordinario di Psicologia giuridica all'Università La Sapienza di Roma, ha portato un contributo di tipo criminologico e sociologico, intorno all'evoluzione del concetto di devianza e alle questioni di tipo interpretativo e applicativo sulla devianza minorile;
- la professoressa Giovanna Rossi, professore straordinario di Sociologia della famiglia presso la facoltà di Psicologia dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano e presso il Centro studi e ricerche sulla famiglia di Milano, ha contribuito con una riflessione sui modelli di rischio relativi all'analisi del rapporto tra famiglia e adolescenti e le sfide dei processi di transizione;
- il dottor Giorgio Prada, pedagogista e formatore, si è interrogato sul rapporto tra l'educazione e i rischi, sulla complessità dell'agire educativo in un mondo complesso;
- il professor Paolo Valerio, professore straordinario Psicologia clinica presso l'Università degli studi di Napoli Federico II, ha portato un contributo di tipo clinico connesso al lavoro di formazione e supervisione del progetto *Chance* di Napoli, che ha cercato di avvicinare – con modalità nuove – proprio gli adolescenti ritenuti non più gestibili.

Con le comunicazioni, invece, si è inteso proporre ai partecipanti dei casi significativi di strategie di intervento e iniziative rivolte agli adolescenti nella prospettiva della prevenzione dei comportamenti a rischio. Anche in questo caso la scelta operata dallo staff formativo si è orientata ad avere una pluralità di contributi, sia in riferimento ai

modelli teorico-culturali sottostanti alle strategie operative adottate e alle forme di azione sviluppate, sia in riferimento alle questioni affrontate e ai soggetti alle quali esse si riferiscono.

Le comunicazioni hanno permesso di presentare nove progetti:

- il progetto europeo e italiano di *Life skill peer education*: tra scuola e territorio promosso dal Ministero dell'istruzione (contributo proposto dalla dottoressa Giovanna Boda),
- il progetto per “minori non imputabili”, promosso dall'Istituto Il Minotauro, in collaborazione con il Comune di Milano (contributo proposto dal dottor Alfio Maggiolini),
- il progetto *In-Presa e Servizio di tutoring educativo e inserimento lavorativo*, promosso dal Gruppo La strada di Milano (contributo proposto dal dott. Gilberto Sbaraini),
- il progetto *Rete educatori di strada*, promosso dal Comune di Venezia (contributo proposto dall'équipe educatori: Monica Longhi, Dario Dannose e Daniele Corbetta),
- il progetto *Diamante*, promosso dal Comune di Genova (contributo proposto dalle dottoresse Maria Neri e Simonetta Gadaleta),
- il progetto *Buonalanotte*, promosso dal Comune di Modena (contributo proposto dal dott. Sergio Ansaloni),
- il progetto *Rifornimento in volo*, promosso dalla Cooperativa rifornimento in volo, Roma (contributo proposto dalla dott.sa Giovanna Montinari),
- il progetto *Interventi integrativi di educativa territoriale*, Comune di Corigliano Calabro – Centro salesiano (contributo proposto dalla dott.sa Maria Caloroso),
- il progetto educativo per adolescenti a rischio di devianza della Casa famiglia “Villa Rosetta” di Roma e Caltanissetta, (contributo proposto dal dott. Massimo Camilli).

I lavori seminariali sono stati sviluppati grazie al contributo di tutor dei gruppi di approfondimento che hanno unito competenze tecniche connesse alla gestione di processi formativi a competenze nel merito dei contenuti trattati. Hanno collaborato in questo ruolo di supporto:

- Ilaria Barachini, formatrice (Firenze),
- Maurizio Colleoni, psicologo, formatore (Bergamo),
- Gennaro Izzo, assistente sociale (Napoli),
- Milena Rosso, psicologa (Roma),
- Franco Santamaria, pedagogista (Gorizia).

### 3. I contenuti trattati nel seminario

In ciascuna delle due edizioni seminariali l'avvio dei lavori è stato caratterizzato dalla presentazione del contributo derivante dal lavoro di ricerca scientifica in corso presso il Dipartimento di Psicologia dell'Università di Torino. In particolare le dottoresse Calandri e Borca hanno esposto i risultati di una recente ricerca condotta, con la professoressa Silvia Bonino, in Piemonte e Valle d'Aosta, su un campione di quasi 1.300 adolescenti di età compresa tra 14 e 19 anni e frequentanti diversi tipi di scuole medie superiori. Metà di essi ha costituito il gruppo sperimentale e metà il gruppo di controllo. Gli obiettivi della ricerca consistevano nel comprendere:

- i livelli di coinvolgimento nei diversi tipi di comportamenti a rischio attuati dagli adolescenti,
- i motivi che portano alcuni adolescenti a compromettere più di altri il loro benessere fisico, psicologico e sociale,
- le linee metodologiche efficaci per la progettazione e la realizzazione di interventi di prevenzione.

Prima dell'esposizione dei risultati è stato necessario introdurre le teorie interpretative di riferimento sul tema dei comportamenti a rischio in adolescenza. In particolare la lettura che è stata proposta è di cogliere nei comportamenti a rischio degli adolescenti lo sviluppo di alcune funzioni in relazione al contesto in cui sono.

Per quanto riguarda i livelli di coinvolgimento sono emerse alcune annotazioni di specificità che sinteticamente si riportano:

- per il fumo di sigarette prevalenza maschile e degli studenti degli istituti professionali e degli istituti tecnici;
- per il consumo di alcolici prevalenza degli istituti professionali;
- per i comportamenti rischiosi prevalenza maschile e degli studenti degli istituti professionali e degli istituti tecnici;
- per i comportamenti devianti prevalenza dei maschi;
- per la guida pericolosa prevalenza maschile e degli studenti degli istituti professionali e degli istituti tecnici;
- per i comportamenti sessuali a rischio prevalenza degli studenti degli istituti professionali e degli istituti tecnici;
- per i comportamenti alimentari a rischio prevalenza femminile e di età alta.

Per quanto riguarda, invece, le motivazioni che stanno alla base di questi comportamenti la ricerca ha confermato il fatto che essi svolgono delle funzioni legate all'identità e alle relazioni.

In ordine all'identità essi permettono processi di identificazione e differenziazione, di acquisizione di autonomia, di esplorazione di sensazioni, di percezione di controllo, di trasgressione e desiderio di superare i limiti, di sviluppo di strategie di coping e di fuga.

In ordine alle relazioni, invece, tali comportamenti sono funzionali ai processi comunicativi, alla condivisione di azioni e emozioni, all'emulazione e superamento, ai riti di legame e di passaggio (con i coetanei) e di esplorazione dei limiti e delle reazioni nonché di differenziazione e opposizione (con gli adulti).

La ricerca ha permesso, altresì, di individuare una dimensione di efficacia delle strategie preventive nell'attivazione di interventi di potenziamento dei fattori di protezione (non considerando soltanto i fattori di rischio e potenziando gli aspetti che contrastano i fattori di rischio e promuovono un maggiore benessere) e di interventi sulle funzioni. In particolare per quanto riguarda i primi emerge l'esigenza di valorizzazione delle risorse personali (cognitive, affettive, relazionali...), familiari, scolastiche e della comunità e per i secondi emerge la possibilità di trasmissione di informazioni che prevedano riflessioni sui vantaggi e sui rischi percepiti dei comportamenti a rischio nonché di riflessione sulle funzioni dei comportamenti a rischio e di ricerca di strategie salutari per raggiungere gli obiettivi di crescita con comportamenti non pericolosi.

Il contributo di approccio psicologico è stato integrato con apporti scientifici provenienti da altri approcci: criminologico, sociologico, pedagogico, clinico.

Gaetano De Leo, criminologo dell'Università di Roma, ha messo in evidenza come sia in corso, da anni, un tentativo di ricerca di nuove concezioni, nuovi approcci e nuove politiche sociali di prevenzione della devianza minorile. De Leo, inoltre, ha proposto con forza l'esigenza di definire cosa si sa del fenomeno che si vuole prevenire, per non cadere in forme di prevenzione o inutilmente troppo generiche o dannosamente troppo specifiche.

Gli studi di criminologia e sociologia delle devianza, da alcuni decenni, in modo crescente e convergente, evidenziano che la devianza non è solo un fenomeno polidimensionale, pluricomponentiale, ma che presenta anche una "natura" psicosociale complessa, circolare e processuale. Ciò significa che i fattori e i rischi che generano la devianza non sono né lineari né unidirezionali, ma hanno un carattere interattivo e agiscono attraverso forme di reciprocità circolari, che si modificano, non solo in relazione ai diversi contesti di azione e ai sistemi di appartenenza ma, anche, in relazione al tempo, ossia si costruiscono processualmente.

Tali studi segnalano, inoltre, che la devianza si genera e si costruisce all'interno dell'interazione circolare e ricorsiva fra i fattori di protezione e di rischio.

L'attenzione dei ricercatori non si è più soffermata soltanto sugli indicatori di carenze e di deprivazione che segnalano uno scarto più o meno grave da un'ipotetica condizione di normalità, ma piuttosto si è impegnata sempre di più a cogliere, a tutti i livelli (individuali, ambientali, comportamentali) la qualità delle abilità e delle competenze, delle convinzioni circa i modi di sentirsi efficaci, di affrontare, di gestire interattivamente le carenze, le deprivazioni, i rischi come le opportunità.

Sul piano delle politiche di prevenzione si è registrata una parallela evoluzione da un modello di tipo medico (centrato sulla diagnosi precoce dei rischi allo scopo di attivare interventi preventivi specifici e mirati per ridurre o eliminare la probabilità di evoluzioni negative) a un modello di tipo promozionale, diverso da quello precedente sia sul piano epistemologico che metodologico.

L'interesse degli studiosi si sta orientando verso interventi rivolti non tanto a prevenire un comportamento di tipo deviante o delinquenziale, poiché così si rimarrebbe in una logica di lineare evitamento del disagio, quanto a promuovere situazioni di agio e di benessere, di potenziamento, attraverso azioni volte a incrementare le competenze e le abilità dei giovani (*training skills*) per far fronte (*co-ping*) ai fattori di rischio o ai compiti evolutivi: competenze, abilità di apprendimento, abilità sociali, relazionali e interpersonali.

La professoressa Giovanna Rossi, ha portato un contributo di carattere sociologico legato alle molte ricerche e studi sulla famiglia che da anni il Centro studi internazionale sulla famiglia di Milano sta realizzando.

In specifico nel corso della trattazione ha esplorato la dimensione della famiglia in relazione all'adolescenza e alle due relazioni chiave (tra genitori e figli), quella tra i sessi e quella tra le generazioni. In relazione a ciò Giovanna Rossi ricorda che la transizione adolescenziale non può essere pienamente compresa se non come evento critico della famiglia – intesa nel suo complesso come relazione tra i sessi e le generazioni – e non solo dell'adolescente.

Considerare il "rischio" (concetto utilizzato per connotare la società complessa e globalizzata) come modello per l'analisi sociale richiede, ovviamente, lo sforzo di portare alla luce la relazione tra tutti gli elementi differenti che concorrono a determinare la situazione rischiosa.

Viene proposto come chiave di lettura il considerare il rischio come categoria neutra, come il risultato di una sorta di somma alge-

brica tra sfide e risorse. Rischiare, da questo punto di vista, significa semplicemente combinare risorse e sfide in modo più o meno sensato (equilibrato) e la scelta è un processo di selezione tra le sfide possibili e le risorse disponibili. Il rischio così può assumere un segno positivo o negativo in base al tipo di equilibrio raggiunto nella combinazione di sfide e risorse: esso, dunque, è dato dalla relazione di adeguatezza/inadeguatezza tra sfide e risorse.

Leggere la famiglia attraverso questa prospettiva consente non solo di “leggere” i fenomeni sociali familiari, ma anche e soprattutto “comprendere”, “valutare”, “discernere” di quali vincoli/risorse dispongono le famiglie e i soggetti per rispondere alle sfide della società complessa.

E così processi in costante evoluzione (o involuzione) come alcune transizioni difficili (la scelta del matrimonio, dell’aver figli, del diventare adulti), opzioni particolarmente travagliate e sempre più accessibili quali l’aborto o, all’opposto, la procreazione assistita o, ancora, il proliferare di risposte “di rete” alle nuove necessità familiari (dagli aiuti prestati e ricevuti informalmente fino all’associazionismo familiare) trovano un valido schema di lettura se interpretati come situazioni di rischio, in cui si intrecciano in modo più o meno adeguato aspettative, opzioni, compiti di sviluppo; sfide e vincoli, legature, contesti, relazioni, beni, risorse.

Paolo Donati, applicando il concetto di rischio alla relazione familiare, ha individuato tre modelli possibili, che nella realtà si intersecano in modo tale che l’equilibrio familiare si raggiunge di volta in volta se sono in equilibrio sfide e risorse di ciascuna delle tre dimensioni considerate: in particolare, nel caso della famiglia con adolescenti emergono tre situazioni:

- l’inizio della fase adolescenziale crea un’area di rischio rispetto al processo di transizione all’età adulta;
- contemporaneamente, sullo sfondo c’è lo scenario di una transizione rischiosa tra le generazioni nella società (la diseguità generazionale);
- a questo si può aggiungere un rischio legato all’area dei bisogni che erode alla base le risorse per la transizione.

Esiste dunque un rischio della normalità, che caratterizza la fase adolescenziale in quanto tale, e non in quanto situazione già rischiosa, degenerata.

Il rischio che le famiglie con adolescenti corrono appartiene a due livelli:

- a) da una parte c’è il rapporto non equo tra le generazioni: ci si riferisce alla scarsità degli sforzi che a livello sociale e politico

si compiono per favorire l'autonomia delle generazioni più giovani, mentre la generazione più anziana cumula un vantaggio sempre maggiore. A questo contesto sociale di "concorrenza tra le generazioni", la famiglia risponde trovando un "modus" vivendi anzi "con-vivendi" tra le generazioni, dove le disparità riescono a trovare una compensazione. Ma l'effetto collaterale è il rafforzamento della dipendenza dei figli dai genitori, che influisce direttamente sulla possibilità di portare a termine la transizione all'età adulta,

- b) l'altro livello di rischio, quello della transizione che si blocca determinando uno stallo generazionale e quel fenomeno ormai noto e diffuso del prolungamento della giovinezza, recentemente definito anche come "annidamento".

La situazione di blocco della progettualità è lo scoglio contro cui tutte le tradizionali teorizzazioni sull'adolescenza si sono arenate: si trattava fino a non molti lustri fa di dibattere sulla cosiddetta "crisi" adolescenziale, sul conflitto tra la voglia di autonomia del giovane e lo spirito di conservazione dei valori tradizionali della famiglia, sul desiderio di costruire la propria identità fuori dal "nido" della famiglia, sulla prepotente necessità di costruirsi una propria vita, che sembrava essere fonte di lacerazioni profonde nelle storie familiari.

Ora, invece, che i contrasti sembrano essersi dissolti, si arriva quasi a rimpiangere il sano dissidio generazionale che appare, ex post, come il vero e proprio "motore" della transizione: la capacità di prendere le distanze dalla generazione precedente garantiva il passaggio di consegne tra una generazione e l'altra, pur mantenendole legate indissolubilmente attraverso una solida memoria familiare.

La transizione all'età adulta si configura – sullo sfondo della diseguità della transizione tra le generazioni – come lungo percorso in cui l'adolescente passa, attraverso tante microtransizioni, a una giovinezza prolungata che può transitare o meno all'età adulta se la famiglia e la società riescono ad attuare strategie veramente emancipatorie nei confronti delle generazioni più giovani.

Ci sono sfide di livello differente per le famiglie con adolescenti e quelle con giovani adulti:

- per le prime, il compito di sviluppo è imparare a gestire relazioni tra adulti (tra "quasi" pari), mentre in precedenza la relazione era di tipo gerarchico;
- per le seconde, costituire il trampolino di lancio per nuove famiglie, autenticamente emancipate e in grado di camminare con le proprie gambe.

Le ricerche dimostrano che nelle famiglie con adolescenti, ciò che discrimina, sul piano delle risorse, è la qualità delle relazioni familiari: il livello delle aspettative per il futuro e della “voglia” di diventare adulti dipendono soprattutto dai rapporti che intercorrono tra i genitori.

Un apporto decisamente differente è quello che ha proposto il dottor Giorgio Prada, pedagogo e formatore, che ha riflettuto sul significato che riveste per l'educazione il tema dei comportamenti a rischio degli adolescenti.

Egli è partito dalla considerazione che rischiare è un atteggiamento essenziale che accompagna la vita individuale e collettiva e che lo sviluppo delle culture e delle società passa per la necessità di un disordine grazie al quale ha vita l'innovazione e di qui la crescita in una dialettica tra organizzazione e riorganizzazione.

Gli adolescenti di oggi appaiono effettivamente una categoria particolarmente a rischio se si assume il punto di vista delle diverse “campagne sicurezza” a loro rivolte.

Resta ferma l'esigenza di pensare all'adolescenza come momento dello sviluppo della persona in cui la relazione con l'adulto è caratterizzata da una tensione così determinata da permettere la messa in discussione della personalità infantile, delle sue relazioni, delle acquisizioni per costruire una nuova personalità, originale, in grado di dispiegarsi e essere in grado di portare il proprio contributo, nelle diverse relazioni, in modo autonomo.

È in questo quadro che si assiste alla crisi del momento prescrittivo poiché si sviluppano nuovi processi di socializzazione, con nuovi attori a designare ora le forme mediante le quali gli adolescenti risistemano il proprio orizzonte simbolico che consentirà loro di ri-adattarsi all'ambiente dopo la “muta”. L'adattamento richiesto all'adolescente implica, in effetti, che egli trovi sulla propria strada un minimo conflitto con l'adulto: senza di esso non si produce una buona ristrutturazione. Il conflitto tra generazioni non può essere pertanto eliminato dalla storia proprio perché è parte di essa.

Sullo sfondo, intanto, si profila l'ombra della trasgressione in quanto l'innovazione è caricata di per sé di valenze trasgressive. La lotta per la conquista di una propria autonomia è fondata sulla capacità di trascendere le prescrizioni date, di superarne il limite: è proprio questa dimensione di superamento del limite che ci porta a considerare il fattore trasgressivo.

Da queste considerazioni si può dedurre l'esigenza che la relazione educativa offra qualcosa che realmente faccia fronte alle sfide trasgressive e che risponda in modo adeguato agli acuti bisogni quando essi sorgono, laddove essi si manifestano al di là delle modalità particolari di tali manifestazioni.

Di fronte alla difficoltà estrema – per gli adolescenti – di riempire un vuoto, sia interiore, sia esteriore, avendo a disposizione ogni possibilità, si possono generare sentimenti depressivi. Per questo motivo si rischia: per impotenza a cambiare, per affermare la propria identità, la propria libertà di esistere. Si rischia di “morire”, di farsi male, di restare soli o di annegare nel gruppo per liberarsi dai soffici, ma tentacolari condizionamenti che spengono l'esistenza.

Il rischio dunque, quale fattore costitutivo dell'esperienza naturale dello sviluppo dell'umano, fondamentale elemento nei processi innovativi relativi ai popoli e alle loro culture, è interpretato da molti adolescenti come momento di-sperato per una ricerca di segnali di avvenuta maturità: una volta erano i riti di iniziazione, le pratiche educative che segnavano i diversi passaggi per diventare adulti; oggi, in un clima di assoluta pacificazione e di indifferenza, di adulti che rinunciano al loro ruolo per evitare il conflitto, di già-visto, non rimane che conquistarsela così la propria esistenza.

È forse tempo di cominciare a rileggere i propri approcci alla pratica educativa, per comprendere come le prassi siano orientate dai processi sociali in corso e come invece in queste prassi siano sperimentabili codici alternativi, alla ricerca di altri e maggiormente efficaci equilibri.

Seguendo il filo di questa ipotesi occorre provare a riflettere su stili educativi generatori, metafore dei processi di crescita, raccogliendone le pratiche educative in tre particolari stili educativi:

- una pedagogia della crescita,
- una pedagogia della trasmissione,
- una pedagogia dell'iniziazione.

Particolarmente stimolante il terzo stile che fa riferimento alle pedagogie dell'iniziazione, cioè quegli approcci che sottolineano la fatica della prova e l'impegno della conquista, non annullano le distanze e non appianano le difficoltà. Si tratta di una modalità educativa particolare: pur nella libertà degli esiti impone la necessità di scegliere; fa leva sul gruppo, sulla comunità quale custode dei valori; rimanda al senso d'appartenenza, vincola al rispetto delle regole del gioco; mette nell'atteggiamento di chi svela, sfida in continuazione a superare se stessi; è sempre e comunque esigente; genera separazioni anche quando dolorose; ecc.

L'ultimo apporto scientifico ha messo bene in evidenza il positivo rapporto che può instaurarsi tra scienza e azione, tra chi studia e riflette e chi opera concretamente. In particolare nel contributo del professor Paolo Valerio, professore straordinario di Psicologia clinica

dell'Università di Napoli, è riecheggiata l'intensità emotiva che il progetto *Chance*, in corso di realizzazione a Napoli, ha saputo sviluppare in chi vi è coinvolto.

*Chance* è un progetto finalizzato al recupero sociale e educativo di drop out in età preadolescenziale e adolescenziale, e nasce dalla constatazione che, nonostante grandi e diffusi cambiamenti nel modo di essere e di lavorare di singoli insegnanti e di intere scuole, il fenomeno della dispersione scolastica resta una presenza drammatica. Il progetto *Chance* nasce da una metodologia di lavoro: le pratiche laboratoriali, cioè la costruzione dei saperi disciplinari a partire dalle pratiche operative.

L'elemento di novità profonda nel progetto riguarda la cura della relazione: emotività e affettività sono apparse, spesso, come oggetto di affermazioni retoriche e di pratiche didattiche spontaneistiche. Poche analisi del fenomeno dispersione si sono fermate sulla mediazione che sempre esiste tra gli innumerevoli fattori socio-ambientali e cognitivi, e i sentimenti, le emozioni e le relazioni che fanno in modo che la spontanea tendenza ad apprendere propria di ogni vivente si capovolga nel suo contrario. A partire da questi riferimenti l'ipotesi base del progetto è che per promuovere una dinamica di crescita e di sviluppo personale e sociale occorra rimettere in moto energie psichiche positive, restituire a ragazzi che per molti motivi sono avviliti, la capacità di utilizzare positivamente per sé la propria intelligenza. Un corollario importante di questo è che il docente è coinvolto nella relazione educativa in modo altrettanto forte del ragazzo, con il corpo, con le emozioni, con la mente. Il progetto *Chance* cerca di realizzare in una misura che non ha precedenti una stretta circolarità e reciprocità nelle relazioni, negli apprendimenti, nei sentimenti.

Il recupero di drop out si presenta quindi come impresa complessa che deve coinvolgere assieme trasformazioni psichiche e emozionali interne, relazioni interpersonali, rapporti sociali e istituzionali, e affrontare in modo concentrato e intrecciato passaggi irrisolti ereditati dai precedenti accidentati percorsi di vita e scolastici.

Perché l'intervento sia educativamente efficace occorre che diverse istituzioni e diverse figure professionali interagiscano in modo positivo tra loro e in relazione al ragazzo ricostruendo un circuito sociale, un tessuto di relazioni umane accoglienti che favorisce il crescere insieme della persona del ragazzo e della comunità di vita. In questo senso la costruzione di un ambiente accogliente e protettivo coincide con l'impianto nel territorio di una "missione di sviluppo umano", in cui gli "agenti di sviluppo" riescono a proporre se stessi e la cultura letterata come strumenti di mediazione tra ragazzi, ambiente di vita, società civile.

Nel progetto *Chance* l'integrazione avviene a molti livelli, tra lavoro sul campo e lavoro scientifico, tra diverse professionalità, tra diverse istituzioni. L'integrazione di questi aspetti e situazioni diverse ha come condizione preliminare l'esistenza di un unico tavolo progettuale in cui tutto quanto riguarda il progetto viene condiviso e gestito. Le diverse istituzioni e professionalità lavorano in modo integrato, ossia siedono a un tavolo di progetto, direzione e organizzazione che è comune e che è attraversato da forti correnti di condivisione e relazionalità. La coesione degli operatori costituisce il recipiente-contenitore delle enormi tensioni interne e esterne vissute dal ragazzo.

L'insegnamento centrato sulla relazione è un insegnamento senza reti protettive, una arrampicata libera dove la via viene costruita mentre la si percorre. L'insegnante coinvolto in una relazione intensa vede i suoi piani continuamente sconvolti, deve fare continuamente i conti con l'altrui aggressività, ma soprattutto con i propri stati emozionali interni. Il team docente, come soggetto collettivo, è ancora più fragile e esposto alle tempeste emotive che sorgono nel collettivo dei ragazzi.

Il sostegno psicologico ai docenti getta le basi per una relazione che sia forte, ossia sufficientemente protettiva e sufficientemente normativa. Il sostegno ai docenti è essenziale per costruire una coesione di gruppo che diventa contenitore e modello per il gruppo dei discenti.

La collaborazione tra i moduli *Chance* e l'Università si è concretizzata nella costruzione di un insieme di luoghi di manutenzione del progetto che sono anche luoghi di rielaborazione delle conoscenze e dei vissuti: questi luoghi e occasioni, hanno costituito un continuum che va dalla consulenza fornita al team di operatori sul campo, fino alla partecipazione al gruppo di progetto cittadino e alle attività formative. Nel progetto *Chance* il disegno delle relazioni e degli apprendimenti è il medesimo a ogni livello e particolarmente ciò riguarda la relazione tra competenze per la vita, competenze professionali e conoscenze concettuali. Il metodo "laboratoriale" che viene praticato dagli insegnanti per la costruzione del sapere e delle competenze degli alunni è lo stesso che viene praticato per la costruzione del sapere e delle competenze dei docenti; lo stesso che viene praticato dagli studiosi ricercatori per lo sviluppo di adeguate teorie a sostegno della pratica.

Ciò comporta una continua e esplicita risonanza all'interno della persona e all'interno dei diversi gruppi di attori (il gruppo dei ragazzi, quello dei docenti, quello degli operatori sociali, quello degli psicologi...) di ciò che accade a ciascun livello dell'azione e questo consente che la discussione, a ogni livello, non sia mai astratta o rituale, ma sempre profondamente vissuta e sentita. Si sviluppa così una vera e propria vita di gruppo che consente a ciascun docente di appoggiarsi al gruppo e

insieme di costruire il gruppo. Senza di questo il progetto semplicemente non si realizzerebbe, perché lo stress è enorme e continuo.

Il progetto *Buonanotte. Spazi interattivi e lucidi eventi* è attivo dal 1996, promosso dal Comune di Modena (Assessorato politiche giovanili). Il progetto si propone di affrontare il problema del consumo dannoso di alcol e sostanze sintetiche tra i giovani, soprattutto in connessione con l'incidentalità stradale, che rappresenta la prima causa di morte nella popolazione giovanile. La fascia d'età considerata è quella adolescenziale (14-19 anni) e quella dei giovani dai 20 ai 30 anni.

I significati delle azioni a rischio sono stati così individuati: a) è nella comunicazione che un'azione viene costruita come a rischio, definendo il significato di rischio e il livello di preoccupazione per esso; b) si definisce un'azione a rischio quando si considera probabile che essa possa produrre un danno per chi la mette in atto; c) può esistere una divergenza tra l'osservatore esterno (che vede il rischio) e chi compie l'azione (che non vede il rischio); d) se il danno probabile viene attribuito all'agire, parliamo di rischio; se viene attribuito al contesto sociale, parliamo di pericolo, se non si osserva alcuna probabilità di danno, parliamo di sicurezza; e) la ricerca di un rifugio rispetto alla routine sociale quotidiana può essere il motivo generalizzato come base di un'azione a rischio. Ricerca di autonomia e alternativa alla routine possono combinarsi con la messa in atto di azioni a rischio, che possono essere considerate dalla prospettiva dell'assunzione consapevole del rischio (controllo cognitivo sull'azione), da quella del pericolo con l'attribuzione esterna dei danni probabili, ovvero destino o forze esterne (mancanza di controllo cognitivo), oppure dalla prospettiva della sicurezza che non fa osservare i danni probabili.

Il progetto *Buonanotte* si è proposto con una nuova strategia di intervento rivolta ai giovani con interventi in contesti nei quali è più probabile entrare in contatto con adolescenti e/o giovani: gruppi giovanili, circoli, discoteche, pub, manifestazioni. Il progetto realizza spot, collabora a trasmissioni radiofoniche e televisive e cura una rubrica sul sito internet [www.stradanove.net](http://www.stradanove.net).

Dal 1997 l'Unione europea promuove la realizzazione di progetti di prevenzione alla salute che utilizzino la *peer education* come metodologia privilegiata per i giovani dai 13 ai 25 anni. Attraverso una serie di incontri internazionali, a cui hanno partecipato delegati delle diverse nazioni, si è arrivati all'elaborazione delle linee guida europee.

La *peer education* è definita come un metodo educativo in base al quale alcuni membri di un gruppo vengono responsabilizzati, formati e reinseriti nel proprio gruppo di appartenenza per realizzare precise attività con i propri coetanei. Si tratta di un approccio complesso che

richiede un'efficace strategia di progetto, un'accurata formazione e un costante monitoraggio dei processi attivati.

Dall'inizio degli anni Novanta, la *peer education* si è diffusa in tutta Europa ed è attualmente considerata una delle metodologie più efficaci che suscita entusiasmo nei giovani e negli educatori come un approccio nuovo che mette in discussione il ruolo dell'"esperto" tradizionale. La scuola è uno dei contesti educativi privilegiati per la *peer education* in quanto può favorire l'assunzione di un ruolo responsabile e attivo da parte degli studenti, dei docenti e dei genitori all'interno dell'istituzione.

Nel 1998 quindici stati membri dell'Unione europea e altri organismi internazionali hanno costituito un network con l'intento di sviluppare nuove linee guida per un intervento di formazione sistematico e significativo nell'ambito dell'educazione alla salute e della prevenzione del disagio giovanile. Successivamente è stato elaborato il progetto *Europeer*, denominato *Piano di azione congiunta europea sulla peer education tra i giovani all'interno e all'esterno del contesto scolastico* la cui realizzazione è entrata attualmente nella sua terza fase.

Nella prima fase sono state delineate le linee guida internazionali su cui modellare i percorsi formativi realizzati dai singoli partner in diversi contesti educativi. Nella seconda fase ogni Paese dell'Unione europea ha condotto su scala nazionale un'analisi dei bisogni tra i giovani e attualmente si sta elaborando una mappatura dei progetti e della letteratura di ricerca e, successivamente, sono stati avviati i progetti sperimentali.

L'Associazione giovanile salesiana di solidarietà (AGSS) agisce sul territorio del Comune di Corigliano Calabro dal 1996, per sviluppare un lavoro nel sociale con i minori, preadolescenti e adolescenti in particolare. In sinergia con il progetto dell'Opera salesiana, l'Associazione gestisce sul territorio due centri di aggregazione minorile e giovanile, con l'obiettivo di ridurre la dispersione scolastica, favorire la socializzazione e l'aggregazione dei minori; rimotivare i soggetti alla vita scolastica; far recuperare alcune abilità di base ai minori; favorire una autorganizzazione del tempo libero dei ragazzi.

Tra le situazioni ricorrenti di disagio i centri si occupano di ragazzi evasori dell'obbligo scolastico o che fanno vita di strada, non riconoscono l'esistenza di regole, manifestano difficoltà di socializzazione e di integrazione. Vi sono, però, anche forme di disagio più sommerse che riguardano ragazzi abbandonati in strada per gran parte del giorno o che esprimono difficoltà di integrazione nel gruppo o che esprimono comportamenti distruttivi verso i beni pubblici e privati ma anche ragazzi che hanno grandi difficoltà a esprimere i sentimenti, di vivere relazioni affettive con gli adulti o con i coetanei, che esprimono comportamenti

precoci in campo sessuale o segnati fortemente da tabù, e anche ragazze condannate precocemente a essere fidanzate e madri a 14 o a 15 anni o ragazze costrette a svolgere compiti e doveri di madri di famiglia.

Il progetto prevede fasi di:

- conoscenza approfondita del territorio e dei minori che vi abitano, che produce una mappa della zona, con i luoghi privilegiati di aggregazione dei minori suddivisi per tipologia,
- aggancio a partire dall'avvicinamento in strada dei minori e lo stare in loro compagnia per favorire lo sviluppo di rapporti informali e amicali,
- mediazione familiare attraverso contatti con le famiglie dei minori segnalati o conosciuti per strada per conoscere la situazione familiare dei destinatari e suscitare la collaborazione degli stessi,
- sviluppo di lavoro a rete e contatto con i referenti delle scuole onde comunicare loro l'esistenza del progetto e per concordare con loro gli interventi e i casi di affidamento pedagogico e definire i progetti di recupero scolastico,
- socializzazione attraverso l'inserimento dei minori nel centro di aggregazione o in altra struttura educativa territoriale (oratori, estate-ragazzi ecc.),
- affidamento pedagogico, cioè interventi personalizzati nei confronti dei minori individuati e concordati con i Servizi sociali o segnalati dai referenti scolastici per sostenere nello svolgimento dei compiti e nell'accompagnamento all'inserimento nel centro di aggregazione o presso le famiglie.

Il progetto *Diamante* di Genova riguarda un quartiere della città non integrato con il resto del tessuto urbano a causa della sua posizione periferica, ma anche per la mancanza di servizi e per la concentrazione di persone con un elevato grado di disadattamento. Si tratta di un progetto nato dal basso: infatti tra la fine del 1997 e l'inizio del 1998, gli operatori del distretto sociale, realizzando un percorso di analisi dei bisogni espressi dagli abitanti, hanno pensato di strutturare un progetto che coinvolgesse direttamente gli abitanti e la rete di risorse esistenti sul territorio attraverso le seguenti modalità operative:

- intervenire presso le aggregazioni spontanee giovanili;
- agevolare esperienze di socializzazione;
- favorire l'educazione dei bambini attraverso la nascita di luoghi di gioco e cura dell'infanzia con la partecipazione delle madri;
- promuovere uno "sviluppo sostenibile" che crei occupazione per i residenti.

L'idea è stata quella di avere all'interno del quartiere delle figure professionali (gli educatori di strada) che partendo dalle necessità, dai bisogni e dalle proposte degli abitanti, fossero in grado di elaborare i dati emersi sviluppandoli in nuovi progetti d'intervento.

Con il progetto pilota si voleva, in un'ottica di sviluppo globale e con interventi specifici in campo sociale e culturale (opere di carattere strutturale, interventi urbanistici ecc.), definire un contesto adeguato all'insediamento di attività a carattere sociale, educativo e economico-produttivo che prevedesse un risanamento sociale, ambientale, economico e culturale del quartiere attraverso azioni di prevenzione.

Si tratta di un intervento sociale sul disagio: dal singolo caso alla comunità territoriale dove si prevede un coinvolgimento e una partecipazione attiva degli abitanti e dei soggetti interessati sia pubblici che privati nel processo di cambiamento previsto dal progetto. L'intervento consiste in azioni di carattere educativo e formativo attraverso interventi che si sviluppano attraverso tre macro settori collegati e permeabili fra loro:

- il settore socioeducativo (educativa di strada, spazio giochi, ecc.),
- il settore strutturale (monitoraggio e proposte rispetto a zone del quartiere da valorizzare),
- il settore economico (*Progetto occupati. Sostegno e orientamento al mondo del lavoro*).

Si è lavorato direttamente sul territorio interessato andando a costruire i presupposti per patti territoriali per lo sviluppo tra enti pubblici, privati, terzo settore e forze sociali che su obiettivi condivisi elaborino una strategia comune di intervento.

L'Officina è un centro di aggregazione per adolescenti e pre-adolescenti con attività strutturate semiludiche nata in risposta ai bisogni espressi dai ragazzi del quartiere. È un luogo dove i ragazzi hanno la possibilità di aggiustare il motorino imparando le regole basilari della meccanica ed è diventato uno spazio di confronto spontaneo, dove i ragazzi hanno la possibilità di affrontare informalmente argomenti che altrimenti resterebbero inespressi (es. uso di droghe; educazione alla legalità...).

Presso l'Istituto "Il Minotauro" di Milano è attivo un centro per la prevenzione e l'intervento sull'antisocialità minorile e sui problemi di comportamento trasgressivo: il progetto *Trattamento psicoterapeutico e educativo integrato per minori sottoposti a procedimenti penali*, in collaborazione con il centro per la giustizia minorile di Milano e il progetto

*Non imputabilità e responsabilità: intervento a favore dei minori di quattordici anni denunciati*, in collaborazione con il servizio minori con procedimenti penali.

Il modello di intervento può essere definito di “psicoterapia evolutiva”, poiché il cambiamento è concepito come evoluzione e non come cura. In questa prospettiva non si tratta tanto di favorire un recupero di funzioni o lo sviluppo di capacità (come accade in trattamenti orientati da teorie cognitive), ma di tentare di produrre un migliore adattamento nel rapporto tra bisogni evolutivi e ambiente, che consenta una ripresa evolutiva (più vicina in questo a una logica ecologica).

La consultazione con l'adolescente e la sua famiglia cerca di fare in modo che sia il paziente sia il suo contesto di sviluppo (famiglia e scuola in primo luogo) modifichino la rappresentazione dei bisogni e delle capacità, per consentire di rappresentare in modo positivo le esigenze evolutive, risimbolizzandole. Per esempio, una risimbolizzazione è costituita dall'aiuto a individuare e sostenere la positività di esigenze di separazione negate dal soggetto o dal suo contesto, oppure da interventi di rivalorizzazione narcisistica, che modificano il valore che l'adolescente attribuisce a se stesso o che il suo ambiente gli attribuisce.

La consultazione porta quindi alla formulazione di un progetto, in cui l'intervento psicoterapeutico rivolto al minore e alla sua famiglia è integrato con quello socio-educativo. Per esempio, una rappresentazione positiva della separazione o una rivalorizzazione narcisistica possono essere raggiunte parallelamente attraverso un lavoro sull'immagine di sé, un aiuto alla famiglia a vedere questi aspetti nel figlio o attraverso pratiche educative che siano volte a ottenere lo stesso scopo. Un intervento comportamentale, come ad esempio un inserimento lavorativo, acquista importanza non solo in quanto toglie un ragazzo dalla frequentazione delle situazioni a rischio o gli fornisce occasioni di guadagno che riducono la sua necessità di commettere furti, ecc., ma soprattutto in quanto modificano simbolicamente l'idea di sé, facendolo sentire competente e fornendogli la speranza di un'evoluzione positiva verso lo status d'adulto. L'intervento deve quindi essere orientato a dare senso al comportamento antisociale, non solo collocandolo nella relazione con il contesto, ma anche interpretandolo in rapporto ai bisogni evolutivi.

L'esperienza presentata dalla cooperativa “Rifornimento in volo” di Roma concerne l'ascolto e l'orientamento psicologico con gli adolescenti con l'idea di confrontarsi con un'utenza che solitamente rimane “sommersa”, con adolescenti che hanno curiosità, un disagio esistenziale, crisi più o meno profonde, ma non si sentono malati, e, quindi, non accedono ai servizi delle ASL e del Comune.

Il centro svolge una funzione di struttura “cerniera” tra i servizi sociali e quelli sanitari, ma anche fra gli operatori “di strada” (che incontrano bisogni che non hanno ancora trovato modo per esprimersi, e offrono, insieme a risposte concrete, un primo, non esaustivo, spazio di elaborazione) e quelli dei consultori specialistici (che offrono interventi tecnici complessi in risposta a richieste più chiare e formalizzate).

È stata adottata una struttura organizzativa estremamente flessibile in grado di modificarsi a seconda delle esigenze dei ragazzi così come un nome evocativo di un aiuto utile ma provvisorio; una sede con fronte sulla strada, facilmente accessibile. La struttura consente di ottenere tre volte alla settimana, in specifiche fasce orarie, gratuitamente e senza appuntamento, uno spazio di ascolto da parte di operatori di entrambi i sessi, sempre gli stessi in quel determinato giorno della settimana. Inoltre svolge alcuni interventi di consulenza nella scuola e nel territorio.

Il progetto *In-presenza*, nasce nel 1996 come progetto sperimentale, gestito dalla cooperativa sociale “La Strada”. È finanziato inizialmente dalla Fondazione Cariplo. Nasce a partire dall’esperienza pluriennale del gruppo “La Strada”, in particolare in riferimento a:

- contatto con numerosi giovani “a rischio” della periferia milanese,
- fitta rete di rapporti con artigiani e piccole e medie imprese,
- lavoro in rete con servizi pubblici e del privato sociale.

Si rivolge a giovani di età compresa tra i 12 e i 21 anni, residenti nella città di Milano o nell’hinterland con situazioni di grave disagio sociale, privazioni affettive, carenze economiche e culturali. Vengono seguiti contemporaneamente circa 50 ragazzi/e (30 italiani/e e 20 extracomunitari/e); le ragazze sono in media il 25% del totale. I percorsi hanno una durata media compresa tra i 12 e i 24 mesi (ma il rapporto con i ragazzi continua nel tempo).

Le principali caratteristiche dei destinatari sono:

- scarsa autostima, instabilità emotiva, comportamenti provocatori o rassegnati, scarso autocontrollo,
- percorsi scolastici densi d’insuccessi o abbandono della scuola dell’obbligo,
- uso occasionale di sostanze stupefacenti,
- coinvolgimento in reati e conseguenti procedimenti penali,
- totale impreparazione di fronte al lavoro e esperienze lavorative saltuarie.

Gli obiettivi del progetto sono precisi:

- inserimento lavorativo,
- completamento percorso scolastico dell'obbligo,
- integrazione sociale, in particolare attraverso le risorse per il tempo libero,

Alcune attenzioni particolari che il progetto esprime:

- fornire al ragazzo/a un ambiente nel quale si senta accolto, a proprio agio, come a “casa propria”,
- offrire a ciascun ragazzo un preciso punto di riferimento relazionale,
- educare al rispetto per cose e persone,
- conoscere e sviluppare le caratteristiche e le potenzialità individuali di ciascun ragazzo,
- coinvolgere, ove possibile, la famiglia d'origine nei processi di maturazione e di scelta,
- aiutare ciascun ragazzo a raggiungere un adeguato livello di autonomia,
- proporre a ciascun ragazzo un preciso “contratto educativo”,
- lavorare sul principio di responsabilità personale,
- legame con il territorio (quartiere) d'origine.

L'approccio globale significa sostenere ogni ragazzo globalmente, considerando cioè ogni aspetto della sua vita (famiglia, scuola o formazione professionale, lavoro, tempo libero, relazioni informali, ecc.) e racciardare tra loro i diversi momenti della vita del ragazzo affinché vi riconosca un significato complessivo.

Il tutor è la figura adulta di riferimento (adatta al compito educativo) che costruisce un rapporto personale con ciascun/a ragazzo/a. Coordina l'insieme delle attività (moduli) che caratterizzano il percorso educativo e mantiene i contatti con tutte le realtà coinvolte (famiglia, scuola, servizi, ecc.). Attiva tutte le risorse necessarie al perseguimento degli obiettivi. Ogni tutor segue contemporaneamente 4 o 5 ragazzi/e con programmi differenziati.

Un progetto particolare, *Coriandolo*, riguarda l'accompagnamento educativo di ragazzi extracomunitari su segnalazione delle scuole medie del territorio. Prevede attività specifiche per ragazzi/e stranieri/e di insegnamento della lingua italiana con particolare attenzione all'integrazione sociale.

La rete degli educatori di strada del Comune di Venezia è costituita da 18 educatori professionali che operano in tre équipes del territorio veneziano e della terraferma. La *mission* del servizio è sviluppare progetti educativi con e per adolescenti e giovani (14-24 anni) che manifestano comportamenti e/o sintomi che compromettono la crescita sociale e emotiva e/o lo sviluppo armonioso della personalità.

Gli operatori lavorano con:

- adolescenti e giovani, singoli o in gruppo,
- adulti significativi: famiglia, insegnanti, allenatori, testimoni privilegiati,
- scuole, servizi del territorio, privato sociale, reti sociali,

attraverso:

- la relazione educativa,
- il lavoro di rete,
- l'educativa territoriale.

I luoghi del servizio sono i più diversi: strada, scuola, centri commerciali, bar, parchi, quartieri di periferie urbane, stadio, dove serve...

L'équipe costruisce e realizza progetti diversi. Uno di questi è *Non-solocompiti*, nato per promuovere il benessere psico-fisico del ragazzo, con lo scopo di prevenire situazioni di disagio e di ridurre il drop out scolastico.

Il progetto opera a livello di:

- sostegno scolastico attraverso attività di volontari "formati",
- sostegno relazionale attraverso colloqui individuali e di sostegno con ragazzi (con l'obiettivo di responsabilizzare gli stessi e di aumentare la consapevolezza di sé), genitori (attraverso tre incontri annui e colloqui individuali),
- sostegno didattico educativo attraverso momenti ludico/ricreativi che rafforzino alcune capacità: di concentrazione, di esprimersi in gruppo, di vivere il rapporto tra pari, la promozione di uno stile comunicativo e collaborativo tra pari.

La Casa dell'adolescente "Giovanni Paolo I", dell'Associazione Casa Famiglia Rosetta è una comunità per adolescenti a rischio di devianza provenienti sia dall'area civile che da quella penale nella città di Roma. Su ciascuno dei ragazzi viene preparato un progetto educativo globale che mira a facilitare il percorso di autonomia a partire dalle risorse e dalle potenzialità inesprese del ragazzo. L'obiettivo ultimo è quindi volto alla "costruzione di competenze" sia psicologiche che sociali, intervenendo al fine di facilitare scelte di vita autonome

## 4. I risultati a cui si è giunti

Come già evidenziato in precedenza una parte del lavoro dei gruppi era destinato a ricostruire i criteri attraverso i quali un'esperienza può diventare o essere considerata una "buona prassi". Il lavoro è stato interessante e originale e ha portato a esiti non del tutto scontati (illustrati nella tavola seguente). Questa prima ipotesi di lavoro valutativo intorno alle prassi potrebbe essere ripreso e approfondito nell'ambito delle iniziative di supporto ai progetti *ex lege* 285/1997 anche in vista del passaggio dai progetti legge 285/1997 ai piani di zona.

### Tavola 4

#### Criteria per il riconoscimento di buone prassi nel lavoro con gli adolescenti

La centralità è stata individuata nel lavoro di rete, integrato dalla dimensione della progettazione partecipata, dalla conoscenza del territorio e dalle competenze professionali.

I criteri individuati sono stati suddivisi in categorie, che risultano essere le seguenti:

- coordinate di fondo: condivisione della progettazione, connessione tecnico-politica, contestualizzazione, flessibilità, innovazione, interconnessione, partecipazione, processo metodologico, progetto moltiplicatore, qualità della vita;
- strategie di lavoro: conoscenza del territorio, coordinamento, lavoro di rete, progettazione, ricerca del consenso, indicatori di valutazione individuati;
- metodologie: monitoraggio, fase progettuale, stabilizzazione, metodologia condivisa, passioni e motivazioni, trasferibilità e valutabilità;
- risorse in gioco: competenze professionali, formazione, lavoro d'équipe, scelta delle risorse umane.

L'approfondimento nei gruppi di lavoro delle due edizioni seminariali sul versante dei contenuti, invece, ha permesso di raccogliere molti elementi di analisi e orientamento intorno a tre tematiche:

- significati e valori dell'adolescenza,
- la dimensione del rischio in adolescenza,
- elementi per strategie di fronteggiamento dei rischi in adolescenza.

#### 4.1 Significati e valori dell'adolescenza

L'adolescenza è stata indicata come fase/età della vita:

- in cui si realizzano, con più intensità rispetto ad altre fasi, dei processi di cambiamento nelle persone che richiedono molte energie, in quanto sono faticosi e complessi. Si concentrano in questo periodo molti compiti evolutivi e il loro superamento, inevitabilmente, comporta per l'adolescenza il correre alcuni rischi di insuccesso. Si può immaginare uno sviluppo a spirale, dove il rischio è che si creino dei blocchi verticali e che sia impedito l'andare verso fasi del ciclo vitale diverso, o blocchi orizzontali e quindi che si rimanda sulla stessa orbita, l'adoles-

scenza prolungata, il dilazionamento delle scelte, il girare a vuoto su se stessi. I compiti evolutivi sono gravosi ma non per questo sono da vedersi in ottica psicopatologica.

- in cui si è chiamati, conseguentemente, a una ristrutturazione e ridefinizione della propria identità, a una differenziazione e individuazione di sé dal nucleo genitoriale. L'adolescenza va vista nel suo intreccio generazionale, tra l'infanzia trascorsa e il futuro da costruire.
- in cui la persona ha l'opportunità di consolidare le proprie competenze relazionali, di avviarsi all'esplorazione del mondo e l'opportunità di rilanciare la propria progettualità verso una condizione adulta più integrata, individualmente e socialmente. È una opportunità connotata in maniera specifica da importanti fattori sociali e culturali di tipo locale, che rendono diverse e specifiche le storie individuali e danno connotati particolari ai tragitti verso l'età adulta.
- nella quale emerge un'ambivalenza di fondo nei comportamenti, di cui non si è pienamente coscienti.

Nell'insieme l'immagine di sintesi raccolta è quella dell'adolescenza come "nascita sociale di una persona" che comincia a percepirsi e a essere vista come più autonoma e più in grado di interagire "alla pari" con il contesto e le sue richieste. Questo processo va visto in maniera contestuale e nelle sue specificità, non in maniera astratta e generica: il processo di conquista dell'identità da parte di un ragazzo avviene in condizioni diverse, sotto molti aspetti, rispetto ad alcuni anni fa: di tipo individuale, familiare, sociale.

Rispetto alle componenti individuali, ci si trova di fronte a ragazzi che padroneggiano maggiori competenze di tipo cognitivo, che hanno maggiori spazi di libertà individuale e di esercizio di autonomia, che possono contare su un ventaglio di possibilità, per quanto riguarda l'ambiente esterno, più ampio e articolato che in passato. Contemporaneamente va rimarcata la condizione di maggior solitudine relazionale che caratterizza i ragazzi di oggi.

Rispetto alle dimensioni familiari appare più difficile, per i genitori di oggi, stare accanto e accompagnare questo processo di emancipazione. Sembra infatti che gli "aiuti" che una famiglia può garantire non riguardino le chiavi di accostamento alla realtà, i contenuti, le conoscenze; quanto piuttosto altri elementi, più carichi di valenze emotive e più "sottili", quali la messa in campo di continuità e coerenze attorno a temi di tipo valoriale, la capacità di tollerare frustrazioni e di reggere incidenti, sconfitte, delusioni,

la capacità di affermare la propria identità entro i vincoli presenti nell'ambiente.

Rispetto alle dimensioni sociali: i ragazzi di oggi crescono in un contesto caratterizzato da attese di successo, da una spinta competitiva, da una esigenza di differenziarsi dagli altri.

Parlare di adolescenza significa, pertanto, analizzare le condizioni reali che contraddistinguono la pluralità delle forme e dei percorsi individuali. Questi percorsi non avvengono nel vuoto e in astratto, ma all'interno di contesti relazionali che possono sostenere o ostacolare i percorsi di ricerca individuali di conquista di una maggiore autonomia e di migliori capacità progettuali, attraverso attenzioni e modi volti a riconoscere segnali di identità nascenti o a comprimerne e inquinare l'espressione. Emerge quindi il ruolo centrale che hanno gli adulti, all'interno di questa prospettiva. Adulti che possono essere collocati in ruoli e funzioni diverse, ma ugualmente significativi: innanzitutto le famiglie, ma anche gli insegnanti, gli allenatori sportivi, gli operatori dei servizi di territorio, gli adulti presenti in un determinato contesto locale che in qualche modo interagiscono con i ragazzi, e così via.

Sotto questo profilo, inoltre, si è visto come una delle difficoltà nell'accompagnare percorsi di crescita sia legata alla "fatica" degli adulti a mettere a fuoco criteri di lettura e orientamenti all'azione basati su dati di conoscenza. In particolare si è sottolineato come, in questo periodo, i ragazzi mostrino cambiamenti rilevanti, rispetto alle generazioni che li hanno preceduti, sotto diversi profili: si assiste a fenomeni diffusi di anticipo di comportamenti adolescenziali già durante la preadolescenza e, contemporaneamente, a un prolungamento delle dimensioni di "sospensione" che caratterizzano l'adolescenza anche per parecchio tempo dopo i venti anni.

Si ha a che fare con ragazzi che sembrano più centrati sul loro presente, o su un futuro prossimo, vicino; che investono affetti, energie e attese di realizzazione in relazioni di fiducia ravvicinate, selezionate, che li coinvolgono nella quotidianità.

È quasi come se questi ragazzi potessero pensare il futuro come una navigazione a vista, nella quale bisogna continuamente correggere la rotta passo dopo passo, in assenza di punti di riferimento che consentono investimenti di più lungo respiro.

Si incontrano, infine, ragazzi che evidenziano rapporti con le opportunità del contesto segnate da dimensioni di parzialità e di pluralità: sono ragazzi che "entrano e escono" in maniera più rapida che in passato da esperienze di gruppo, da proposte e contatti presenti nel loro ambiente, e quindi che stabiliscono delle appartenenze "a termine", dalle quali ci si può sganciare facilmente.

#### 4.2 Il rischio in adolescenza

Il rischio è una categoria neutra, ma è letto dagli operatori partecipanti ai seminari come un elemento funzionale al superamento dei compiti di sviluppo adolescenziali, tanto che – per assurdo – si potrebbe affermare che «i giovani che hanno rischiato di meno nella loro adolescenza sono quelli che rischiano di più».

Una delle dimensioni del rischio è quindi “fisiologica”: accanto alla tensione verso la trasgressione concorre alla formazione di una personalità più adulta. Il rischio, e la sua ricerca, possono esprimere una domanda interiore di affermazione di sé attraverso la sfida.

Vi sono però, anche altre due dimensioni da considerare: in primo luogo occorre valutare se e quando la ricerca di situazioni e comportamenti rischiosi, per la propria e altrui sicurezza, diventa prevalente o esclusiva nel quadro delle relazioni interpersonali che l'adolescente agisce e, in secondo luogo, occorre valutare se e quando si avverta, nei comportamenti individuali e di gruppo, una frattura forte tra individuo e comunità, che comporta danni alle possibilità di convivenza e che avvicina all'esperienza della devianza.

Per gli adolescenti il rischio è vissuto con due significati: da un lato, come verifica di sé, conferma delle proprie capacità, sostegno alla propria autostima e attenuazione della distanza dagli adulti e, dall'altro, come momento di piacere.

Per alcuni aspetti, quindi, correre rischi per una adolescente può costituire un limite concreto nel suo processo di crescita e un segnale di difficoltà per la conquista di una identità adulta più solida e integrata socialmente.

Un elemento essenziale è la questione dell'interpretazione del rischio, sul piano sociale e culturale. Questo tema, infatti, muove consistenti e diffuse dimensioni di ansia sociale, di allarme, di preoccupazione: tutto ciò può produrre, paradossalmente, una diminuzione delle capacità di azione, in quanto spinge a semplificazioni e “agiti” che non sempre sono d'aiuto nell'affrontare la complessità implicita in questa area di vita dell'adolescenza.

Il mondo degli adulti vorrebbe proteggere gli adolescenti dai rischi ma la protezione non è assenza di rischi, è piuttosto agire sui fattori che aiutino l'adolescente a far fronte alle sfide e ai compiti evolutivi che ha davanti, sostenendo anche la rete dei soggetti con cui è in relazione, per sfidare il limite. Per converso, invece, è opportuno domandarsi quale scambio generativo può esservi nella relazione educativa tra adulto e adolescente se l'adulto non ha percorso i suoi rischi.

Una sottolineatura è stata proposta in diversi gruppi di approfondimento sugli adolescenti stranieri, una presenza che in diversi territori è diventata e sta diventando sempre più visibile, al punto da proporsi come centrale in alcune progettualità. La sfida rappresentata

da tali soggetti, se assunta in termini positivi, esprime una capacità generativa di percorsi rivolti alla generalità degli adolescenti del territorio, così da diventare opportunità per ripensare/arricchire il lavoro con tutti i soggetti coetanei.

#### 4.3 Elementi di strategia per accostare e affrontare socialmente il tema del rischio in adolescenza

Sulla base dell'analisi delle esperienze presentate nei seminari dagli esperti e dai partecipanti sono stati discussi e approfonditi alcuni nodi relativi alle strategie utilizzabili per avviare e mantenere progetti di territorio rivolti alle situazioni di rischio in adolescenza.

In primo luogo sono emersi i rischi intorno all'adolescenza causati dalle inadeguatezze delle istituzioni – nonostante i molti passi in avanti compiuti negli ultimi anni – in quanto i servizi rivolti agli adolescenti sovente:

- si concentrano sulla prevenzione, piuttosto che sulla promozione,
- sono orientati alla riparazione, piuttosto che all'offerta di... (spazi, voce, ...),
- scadono nella collusione, piuttosto che creare opportunità,
- utilizzano comunicazioni disfunzionali, che non riescono a “comunicare” in maniera efficace, visibile, sia a livello politico, sia a livello dei partecipanti alle attività (si tratta a volte di una sorta di “rinuncia a comunicare”),
- hanno un numero e “raggi di azione” degli operatori che si “occupano” di adolescenti che crea spesso sovra-posizioni e confusione (effetto “affollamento”),
- tendono a considerare l'istituzione famiglia relativamente “sana”, prevedendo interventi per il “dopo” sugli eventuali adolescenti disturbati.

Gli elementi strategici individuati sono i seguenti.

#### L'avvio

L'avvio di una iniziativa può avvenire da punti diversi (scuola, genitori, lavoro, tempo libero, ecc.) e la valutazione di fattibilità di un progetto dipende da molte variabili. Due appaiono determinanti: la valutazione di “prendibilità” di un determinato problema e la presenza di interlocutori (istituzionali e non, formalizzati e non) con i quali imbastire delle partnership per avviare iniziative pensate fin dall'inizio in termini di compartecipazione con le risorse del contesto.

#### La complessità sociale

La componente della complessità sociale appare irriducibile e occorre assumerla come parte integrante, se si vogliono costruire iniziative connesse alle condizioni di vita reale delle persone e non

collusive con spinte sociali espulsive nei confronti del “rischio”. Ci si muove in contesti che sono dei microcosmi vivi, all'interno dei quali agisce una pluralità di soggetti entro logiche che vedono alternarsi e convivere cooperazione e competizione, movimenti e atteggiamenti strumentali e tatticismi accanto a disponibilità a mettere in comune risorse e disponibilità ad attivarsi in prima persona.

È una complessità che riguarda le condizioni e i bisogni dei destinatari diretti (ragazzi e famiglie) ma anche le condizioni sociali nelle quali i destinatari costruiscono i propri percorsi di vita.

### **Un orientamento promozionale**

L'orientamento di fondo che caratterizza progetti come quelli analizzati è di tipo promozionale, non tanto riparativo e curativo, sia nei confronti dei ragazzi che nei confronti dei loro contesti di vita.

Non si tratta tanto di prendere in carico un problema individuale e/o familiare, trattarlo e restituirlo più “evoluto e attenuato” al contesto quanto, piuttosto, di agire individuando soggetti e opportunità che possono essere rilevanti per quel problema, aiutarli a entrare in contatto con il problema e, tra di loro, favorire processi di dialogo e di scambio, di messa in comune e di condivisione di possibilità e condizioni di affrontamento.

In questo senso occorre un orientamento teso a mettere in grado le risorse e le realtà del contesto nel pensarsi e nell'agire in relazione al problema di cui ci si vuole occupare, che può essere promozionale anche nei confronti delle dimensioni di soggettività, autonomia e identità dei ragazzi e delle loro famiglie, nel senso che è rivolto a rendere possibili condizioni che consentano l'espressione di identità, entro le condizioni e i vincoli del contesto.

### **Lo sviluppo di azioni basate sulla corresponsabilità**

Un altro elemento strategico è la ricerca, l'individuazione, il riconoscimento delle potenzialità di soggetti, organizzati o meno, presenti all'interno del contesto, e la messa a punto di modalità e di attenzioni che consentano di esprimere coinvolgimento e corresponsabilità nei confronti dei processi che si attivano. Appare importante che le responsabilità attorno alle iniziative che si mettono in atto non siano solo di tipo tecnico professionale, ma anche legate alle forme di “genitorialità” che il contesto riesce a esprimere, affinché le interazioni e gli scambi relazionali che si costruiscono possano avere radici nei tessuti di cui il contesto si compone.

La rete, però, è un processo di tessitura graduale, possibile attorno a oggetti sui quali convogliare energie da parte delle diverse soggettività presenti all'interno del territorio, all'interno di prassi che tengono

no conto di dimensioni formali e informali. Ed è un processo aperto e non scontato, che diventa fertile se è qualcosa che “è già nella mente dell’operatore” prima che nei fatti.

### **L’attenzione a mettere in atto processi sociali più che servizi in senso stretto**

Nei confronti delle situazioni di “rischio” in adolescenza appare più adeguato pensare in termini di processi sociali orientati più che di servizi organizzati da aprire e destinare a utenti (ragazzi o famiglie) che trovano delle risposte di tipo professionale. Parlare di processi sociali orientati significa pensare a opportunità (lavorative, scolastiche, espressive, relazionali...) che vengono ideate, progettate e realizzate insieme con le risorse del contesto e alle quali ragazzi e famiglie possono accedere. Opportunità che, mentre vengono messe in atto, assumono anche l’aspetto di micro-processi sociali che vengono continuamente rimessi a punto e che modificano le relazioni tra i soggetti.

### **L’attenzione a realizzare prodotti “generativi”**

Un altro elemento di carattere generale riguarda i prodotti che si realizzano all’interno delle iniziative messe in atto. Questi prodotti (occasioni di incontro, attività più o meno strutturate, iniziative di valorizzazione e di visibilizzazione di forme di protagonismo, percorsi formativi, ricerche...) è importante che siano pensati non tanto come fini a se stessi, come il compimento e la conclusione di uno sforzo progettuale. Appare rilevante che siano immaginati, anche, come “generativi”, quasi come degli “inneschi”, che fanno nascere altro, che rimettono in movimento energie e potenzialità, che rilanciano delle tensioni ideative.

### **L’orientamento a sostenere percorsi identitari nella responsabilità**

Un altro elemento significativo sul piano più pedagogico, riguarda l’approccio ai ragazzi e alle loro famiglie. È stata rimarcata la necessità di pensare a ipotesi di lavoro che, indipendentemente dai contenuti concreti che vengono assunti, siano orientate a sostenere le identità delle persone, soprattutto dei ragazzi, attraverso la realizzazione concreta di attività e di azioni e l’assunzione di responsabilità. La possibilità di esprimere e di affermare elementi della propria identità si è visto costituire una importante “chance” a disposizione dei ragazzi per accettare la sfida di investire energie nella costruzione di identità personali e sociali più integrate.

### **Osare pedagogicamente**

Intervenire in questo ambito implica un’atteggiamento/capacità di “osare pedagogicamente”, cioè di pensare che il contesto può espi-

mere energie, attenzioni e risorse che consentono a ragazzi e famiglie di rivedere i tragitti verso l'età adulta e di esprimere migliori orientamenti progettuali verso il futuro. In questa prospettiva le risorse principali sulle quali si può contare sono di tipo relazionale, e sono già presenti, anche se allo stato latente, all'interno delle trame dei rapporti che fanno la vita di un paese, di un quartiere, di una città. In termini più analitici, diventa significativo immaginare e costruire esperienze che creano contesti basati su relazioni ravvicinate, quindi basati su elementi di prossimità, di quotidianità, di vicinanza.

### **L'attenzione al "valore sociale aggiunto"**

L'attenzione a ideare e realizzare progetti che portino con sé una qualche forma di "valore sociale aggiunto" per il contesto nel quale si opera. È importante cioè chiedersi "cosa torna indietro" al territorio, grazie alle iniziative che si vogliono realizzare, non solo in termini di migliori possibilità di crescita per ragazzi e famiglie, ma anche per le condizioni che caratterizzano il micro-cosmo nel quale vivono e crescono. Esempi di "valore sociale aggiunto" sono un incremento delle possibilità di incontro e di scambio tra le persone, un incremento della fiducia che si respira in una certa zona, la migliore vivibilità di una piazza.

### **I ragazzi e le loro famiglie**

Un primo aspetto riguarda cosa trovano ragazzi e famiglie all'interno di progetti come quelli presentati e discussi nelle giornate di formazione. Pur nella varietà delle soluzioni organizzative, metodologiche e contenutistiche messe in atto, appare evidente un dato trasversale: ragazzi e famiglie trovano la possibilità di provare, vivere, raccontare delle "storie", cioè delle vicende relazionali intense, cariche di valenze affettive, simboliche, cognitive, valoriali, che consentono di prendere contatto con dimensioni identitarie più autentiche e integrate e di rapportarsi al futuro in termini di possibilità aperte, nelle quali si può giocare un po' di più la propria "partita".

Tutto ciò in un quadro nel quale vanno messe nel conto fenomeni di discontinuità relazionale, di intermittenza, di alternanza degli investimenti e delle energie, di oscillazione tra atteggiamenti predatori e disponibilità a ingaggiarsi e collaborare.

### **Il mandato dell'operatore**

In relazione a questo elemento di fondo il mandato nei confronti dell'operatore impegnato in progetti sul "rischio" è duplice: la sua attività professionale è rivolta sia ai ragazzi che al loro "intorno". Nei confronti dei ragazzi vi è un mandato nei termini del sostegno a iden-

tità fragili perché possano trovare possibilità di maggiore solidità e riconoscimento. Si tratta di sostenere degli “agglutinamenti” identitari, temporanei ma significativi mentre nei confronti del contesto, di ciò che sta “intorno” ai ragazzi il mandato è rivolto alla messa in atto e alla alimentazione di contesti ricompositivi, che producano effettiva collaborazione nella costruzione di organizzazioni temporanee basate su accordi stabiliti attorno a problemi e direzioni di lavoro.

### **Il mandato dei servizi**

Il mandato organizzativo dei servizi appare orientato non tanto verso l’assunzione in prima persona delle situazioni di problematicità, quanto piuttosto verso la costruzione e l’alimentazione di connessioni, scambi, interazioni, mediazioni, che riescano a mettere in grado il contesto di contenere le spinte espulsive nei confronti del “rischio”. In questa prospettiva i servizi operano in una logica di tipo promozionale e di supporto nei confronti delle realtà presenti perché possano accostare dei fenomeni, costruire dei problemi sufficientemente condivisi, individuare degli oggetti da assumere.

### **La progettazione ricorsiva**

Lavorare su questi temi e con queste logiche significa pensare per riformulazioni successive e ricorsive. Il progetto nelle sue fasi conclusive appare sovente diverso da come era stato immaginato all’inizio: ciò non significa necessariamente superficialità; anzi, spesso significa rielaborazione di un’idea e una rete di relazioni perché possano accadere dei fatti sensati e commisurati con il contesto. Un altro elemento riguarda il lavoro di tenuta progettuale e di coordinamento. È rilevante, a questo proposito, la riflessione sulle funzioni, sugli ambiti e sui dispositivi di coordinamento: occorre continuamente ricomporre parzialità, ritrovare fili logici, visibilizzare passi avanti, costruire senso condiviso a iniziative che spesso appaiono, all’esterno, non così collegate e coerenti. L’orientamento dovrebbe essere di costruire e mantenere nel tempo dei “laboratori sociali”, luoghi dove è possibile provare a provarsi, cioè osare ripensare al futuro in termini più aperti. In questo modo, infatti, si possono attivare dei circuiti virtuosi tra esigenze di affermazione di sé, da parte dei ragazzi, energie e risorse individuali, opportunità presenti all’esterno, attese sociali nei confronti dei ragazzi stessi.

### **Prevenire la solitudine**

Un ulteriore elemento, connesso con il precedente, è la necessità di non affrontare in solitudine queste complessità: il “peso” da portare (e da sopportare) è considerevole. Appare importante, allora immaginare delle progettualità sostenute da reticoli professionali, da

gruppi di lavoro, da organizzazioni in grado di mettere in campo risorse professionali diverse e integrate.

Un ultimo elemento, infine, ha a che vedere con i “rischi” che questo tipo di lavoro comporta per gli operatori: forti coinvolgimenti emotivi, idealizzazioni, semplificazioni, accelerazioni a volte un pò ideologiche sono fenomeni a cui gli operatori vanno incontro e sono stati nominati durante le discussioni che hanno accompagnato il seminario. Risulta significativo mettere nel conto degli spazi adeguati di pensiero e di riflessione attorno alle esperienze che vengono portate avanti, a supporto delle capacità ideative e relazionali degli operatori.

#### 4.4 Alcune proposte per possibili linee guida

- Realizzare azioni di promozione, intesa come opportunità, proposta, caratterizzate da un modello aperto rispetto al “cosa fare” e al confronto inter-generazionale;
- fare attenzione al rischio di una prevenzione che discrimina rigidamente tra azioni adeguate e azioni non adeguate;
- realizzare contratti/patti tra operatori e ragazzi-e orientati alla promozione, piuttosto che al divieto (faccio, piuttosto che mi impegno a non fare!);
- porre attenzione costante al rischio di un “A” (adulto) che definisce un “B” (adolescente) senza che nessuno definisca mai “A” (adulto), il quale ha il potere di definire senza definirsi;
- le azioni per/con gli adolescenti devono prevedere forme di partecipazione di ragazzi-e per individuare i settori su cui investire le risorse, con definizione del potere decisionale in merito a “cosa e come fare”;
- recuperare un livello operativo di “passione e coraggio” da parte degli educatori, ancorato a una formazione che contempli sempre il livello emotivo delle loro azioni;
- non rinunciare al confronto sulla coerenza (sia del comportamento, sia dell'emozione) degli operatori: tendere all'autenticità;
- prevedere la valutazione dei risultati rispetto alla metodologia utilizzata, piuttosto che relativamente a “prodotti”: valutiamo se abbiamo individuato un volto, piuttosto che un determinato colore dei capelli e degli occhi;
- i progetti devono prevedere un monte ore e un budget finanziario per la valutazione, per la formazione (anche locale) e per la supervisione (sia sui processi – livello cognitivo – sia sui vissuti – livello emotivo –);

- è importante la qualità delle relazioni, a tutti i livelli, sia quello tra operatori che tra soggetti attuatori, che tra ragazzi: si propone di implementare un modello di *peer education* tra le istituzioni e quindi passare dalla *peer education* alla *peer education* (se è efficace il lavoro tra pari ragazzi perché non dovrebbe essere quello tra istituzioni che si riconoscono pari?);
- la rete non sempre deve essere costruita, a volte ce l'abbiamo sotto il naso e non ce ne accorgiamo, si tratta solo di riuscire a vederla la dove c'è e saperla attivare, occorre trovare un canale, riconoscerlo, dargli il via, usare operatori grezzi (*native walkers*), avviare il gioco con chi ci sta e contare su un effetto autoaggregante;
- occorre assumere la consapevolezza di lavorare in sistemi complessi, per cui non c'è linearità tra azione e suo risultato, lavoriamo in organizzazioni a "legame debole";
- occorre adottare un modello "adhocratico" di intervento, ritagliandolo sulla situazione, non sempre è possibile un approccio educativo, alcune volte occorre agire solo sul livello di sensibilizzazione e informazione.



## Bibliografia\*

### 1. Nuovo quadro di riferimento normativo e di programmazione legge 285/97

- Ambrosini, M., *Anziani e povertà a Milano*, Milano, Vita e Pensiero, 1995
- Amorevole, R., Colombo, G., Grisendi, A., *La banca del tempo*, Milano, Angeli, 1998
- Balbo, L., *Time to care: politiche del tempo e diritti quotidiani*, Milano, Angeli, 1987
- Baraldi, C. (a cura di), *I diritti dei bambini e degli adolescenti: una ricerca sui progetti legati alla legge 285*, Roma, Donzelli, 2001
- Battistella, A., *Vademecum sull'utilizzo della Convenzione tra enti pubblici e soggetti privati in ambito socio-assistenziale*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 12-13/1998
- Bramanti, D., *L'integrazione socio-sanitaria un problema culturale*, in Villa, F. (a cura di), *L'integrazione annunciata*, Milano, Vita e Pensiero, 1988
- Breda, M.G., *Anziani attivi e anziani malati*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 10/1997
- Cella, G., *Le tre forme di scambio: reciprocità, politica, mercato a partire da Karl Polanyi*, Bologna, Il Mulino, 1997
- Colomegna, V., Salati, M., *Integrazione: metodo o valore?*, in «MOVI. Fogli di informazione e di coordinamento», 1/1996
- Consiglio Sanitario Nazionale, *Le residenze sanitarie assistenziali per anziani e soggetti non autosufficienti*, Atti del seminario, Trieste, 29-30 ottobre 1990
- Cotturri, G., *Potere sussidiario*, Roma, Carocci, 2001 (in partic. p. 105-129)
- Dente, G., *Politica dei servizi sociali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988
- Ferrario, P., *Politiche e servizi per la famiglia e i minori*, in Id., *Politica dei servizi sociali*, Roma, Carocci, 2001
- Ferrario, P., *Condizioni per un efficace processo programmatico dei piani di zona*, in «MOVI. Fogli di informazione e di coordinamento», 2-3/2002
- Ferrario, P., *Dalla Legge 328/00 a oggi: riforma costituzionale e Piano nazionale dei servizi sociali*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 3/2002
- Geremek, B., *La pietà e la forca: storia della miseria e della carità in Europa*, Bari, Laterza, 1995
- Guiducci, P.L., *Manuale di diritto sanitario*, Milano, Angeli, 1999
- Giunco, F., *L'integrazione socio-sanitaria nel contesto della Riforma delle SSN*, in «Nuova proposta», 6/1998
- Regione Veneto - Assessorato alle politiche sociali, *Nuove politiche regionali oltre la 285: il percorso verso le famiglie, l'infanzia e l'adolescenza*, 2002

---

\* Aggiornata al 2003.

- Regione Lombardia - Famiglie e solidarietà sociale, *L. 28 agosto 1997 n. 285: Terzo anno di attuazione in Lombardia*, 2002
- Rodwin, V., *I sistemi sanitari: studio e comparativo su Francia, Quebec, Inghilterra e Stati Uniti*, Venezia, Marsilio, 1986
- Santamaria, F., *Dalla 285 alle nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Pro-muovere il territorio. Le attività di promozione della legge 285/97 nel 2001* («Questioni e documenti» n. 23), Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002
- Spinsanti, S., *L'umanizzazione dell'ospedale: imperativo etico e progetto politico*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 8/1994
- Tiberio, A., Viani G., *Legislazione sociale e sanitaria*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988
- Villa, F. (a cura di), *L'integrazione annunciata*, Milano, Vita e Pensiero, 1988
- Zucchetti, A., *I servizi sanitari*, Milano, Giuffrè, 1995

### Sul nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione

- AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in «Foro italiano», Roma, 2001, parte V, colonne 185 ss.
- Bifulco, R., *Federalismo e diritti*, in Groppi, T., Olivetti, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001
- Bin, R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 2-3/2002
- Cammelli, M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 6/2001
- Caretto, P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in «Le Regioni», 6/2001
- Civitarese Matteucci, S., *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in «Le Regioni», 2-3/2002
- Corpaci, A., *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, «Le Regioni», 6/2001
- Covino, F., *L'autonomia finanziaria*, in Groppi, T., Olivetti, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001
- D'Atena, A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in «Le Regioni», 2-3/2002
- Falcon, G., *Il Governo e il progetto di ordinamento federale per la Repubblica*, in «Le Regioni», 1/1999
- Falcon, G., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 1/2001
- Falcon, G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 6/2001

- Falcon, G., *Nuova devolution, unità della Repubblica, riforma della riforma del Titolo V, realtà effettiva*, in «Diritto pubblico», 3/2002
- Groppi, T., *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in Groppi, T., Olivetti, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001
- Groppi, T., Olivetti, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001
- Lamarque, E., *Osservazioni preliminari sulla materia "ordinamento civile", di esclusiva competenza statale*, in «Le Regioni», 6/2001
- Luciani, M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in «Politica del diritto», 3/2002
- Mainardis, C., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in «Le Regioni», 6/2001
- Marini, F. S., *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in «Le Regioni», 2-3/2002
- Merloni, F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 2-3/2002
- Olivetti, M., *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in Groppi, T., Olivetti, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001
- Pinelli, C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in «Diritto pubblico», 3/2002
- Pizzetti, F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esploso"*, in «Le Regioni», 6/2001
- Pizzolato, F., *Il principio di sussidiarietà*, in Groppi, T., Olivetti, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001
- Rolla, G., *L'autonomia dei comuni e delle province*, in Groppi, T., Olivetti, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001
- Torchia, L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in «Le Regioni», 2-3/2002
- Tosi, R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in «Le Regioni», 6/2001

### **Sull'attuazione delle "leggi Bassanini"**

- AA.VV., *Il trasferimento delle competenze dopo le Bassanini. Un primo bilancio*, in «Le istituzioni del federalismo», 5/2001
- Bin, R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», 4/2001
- Pajno, A., *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in «Le Regioni», 4/2001

### **Sul principio di sussidiarietà**

- Albanese, A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in «Diritto pubblico», 1/2002

- Duret, P., *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in «Jus», 1/2000
- Ferrari, E., *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in «Diritto pubblico», 1/2002
- Pastori, G., *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in «Diritto pubblico», 1/2002
- Rescigno, G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in «Diritto pubblico», 1/2002

### Norme legislative e programmatiche

- Legge 1983, n. 730, *Finanziaria per il 1984*
- DPCM 8 agosto 1985, *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività a rilievo sanitario connesse con quelle socio-assistenziali*
- DLGS 1992, n. 502, e DLGS 1993, n. 517, *Riordino del Servizio Sanitario Nazionale*
- Legge 1992, n. 104, *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*
- Progetto Obiettivo Nazionale "Tutela della Salute dell'Anziano". Risoluzione approvata il 30 gennaio 1992 a stralcio del Piano Sanitario Nazionale dalle Commissioni Affari Sociali, Igiene e Sanità del Senato*
- Linee guida sulle R.S.A. 1/94 Ministero della Sanità/SCPS 30/4/94*
- Linee guida sugli Istituti ed Enti di riabilitazione 2/94 Ministero della Sanità/SCPS 30/4/94*
- Linee guida per le attività di riabilitazione* pubblicato su GU del 30 maggio 1998
- Relazione sullo stato sanitario del Paese, Ministero della Sanità Servizio Studi e Documentazione, 1998*
- DLGS 1998, n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali in attuazione del Cap. I L. 59/97*
- DPCM 14 febbraio 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*, GU del 6 giugno 2001, n. 129
- DPCM 29 novembre 2001, *Definizione dei livelli essenziali di assistenza*, Suppl. ord. GU dell'8 febbraio 2002, n. 33
- Legge 10 aprile 1991, n. 125, *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*
- Legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York 20 novembre 1989*
- Legge 19 luglio 1991, n. 216, *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose*
- Legge 15 gennaio 1994, n. 64, *Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, aperta alla firma a Lussemburgo il 20 maggio 1980 e della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori*
- Legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*
- DPR 23 luglio 1997, *Approvazione del Piano Sanitario Nazionale per il triennio 1998-2000*

- Legge 27 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*
- Legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza*
- Legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*
- DPR 5 ottobre 1998, *Regolamento recante norme per l'organizzazione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a norma dell'art. 4 comma 1 della Legge 23 dicembre 1997, n. 451*
- Legge 23 dicembre 1998, n. 448, *Misure per la stabilizzazione e lo sviluppo, modificata con Legge 17 maggio 1999, n. 144 (art. 65: Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori; art. 66: Assegno di maternità)*
- Legge 31 dicembre 1998, n. 476, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla Legge 4 maggio 1983 n. 184, in tema di adozione di minori stranieri*
- DPCM 7 maggio 1999, n. 221, *Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate*
- DPCM 15 luglio 1999, *Regolamento recante disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità, a norma degli art. 65 e 66 della Legge n. 448/1998*
- Legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città*
- Decreto Ministero della sanità 24 aprile 2000, *Adozione del progetto obiettivo materno-infantile relativo al Piano sanitario nazionale 1998-2000*
- Legge 18 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*
- DPCM 15 dicembre 2000, *Riparto tra le Regioni dei fondi destinati al potenziamento dei servizi a favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora*
- DPCM 14 febbraio 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*
- DPCM 21 febbraio 2001, *Atto costitutivo della commissione di indagine sulla esclusione sociale, in attuazione dell'art. 27, comma 4 della Legge 328/2000*
- Conferenza Stato-Regioni, Provvedimento 22 febbraio 2001, *Accordo tra il ministro della solidarietà sociale e le regioni e le prov. Aut. di Trento e Bolzano per la individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'operatore socio-sanitario e per la definizione dell'ordinamento didattico*
- Legge 30 marzo 2001, n. 152, *Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale*
- DPCM 3 marzo 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000 n. 328*

Conferenza Stato-Regioni, Accordo 19 aprile 2001 tra il ministero per la solidarietà sociale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, *Realizzazione dei servizi di informazione sulle attività e sulla rete dei servizi attivati nel territorio in favore delle famiglie*  
DM 20 aprile 2001, *Istituzione della commissione tecnica per il sistema informativo dei servizi sociali*

### Leggi di sostegno alle famiglie

Legge regionale 1989, n. 27, in Emilia-Romagna  
Legge regionale 1992, n. 22, nelle Marche  
Legge regionale 1998, n. 30, nelle Marche  
Legge regionale 1993, n. 49, nel Friuli Venezia Giulia  
Legge regionale 1994, n. 11, in Liguria  
Legge regionale 1995, n. 95, in Abruzzo  
Legge regionale 1998, n. 44, nella Valle d'Aosta  
Legge regionale 1999, n. 23, in Lombardia

Legge 1991, n. 216, *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose*  
Legge 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*  
Legge 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*  
Costituzione della Repubblica italiana, con le modifiche della legge costituzionale 3/2001, art. 117  
Decreto Dipartimento solidarietà sociale 21 maggio 2001, n. 308, *Requisiti minimi strutturali ed organizzativi per l'autorizzazione dei servizi*

## 2. La programmazione locale, la gestione degli interventi e dei servizi per l'infanzia e dei piani di zona alla luce della legge 328/2000 e della legislazione regionale in via di elaborazione

Amministrazione Provinciale di Milano, *Lavorare per progetti: Piani Territoriale per l'infanzia e l'adolescenza L. 285/97*, in «Quaderni del Punto M», 5/1999  
Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (a cura di), *Il calamaio e l'arcobaleno. Orientamenti per progettare e costruire il Piano Territoriale della L. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2000  
*La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in «Studi Zancan», 2/2001 (num. monogr.)  
*La riforma dei servizi sociali*, in «MOVI. Fogli di informazione e di coordinamento», 6/2001 (num. monogr.)  
*Speciale legge 328/00*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 20-21-22/2000 (num. monogr.)

### 3. La valutazione dei piani territoriali e dei progetti

- AA.VV., *New approaches to evaluating community initiatives: concepts, methods and contexts*, Washington DC, Aspen Institute, 1995, vol. 1
- Battistella, A., *I problemi aperti nell'interazione pubblico/non profit*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», 15-16/2000
- Bezzi, C., *La valutazione dei servizi alla persona*, Perugia, Giada, 2000
- Bezzi, C., *Il disegno della ricerca valutativa*, Milano, Angeli, 2001
- Bezzi, C., *Valutazione partecipata nei servizi*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 6/2001
- Campedelli, M., *Del welfare municipale*, in «Animazione sociale», giugno-luglio 1998
- Chen, H., *Theory driven evaluations*, Thousand Oaks (CA), Sage, 1990
- Cipolla, C., *Epistemologia della tolleranza*, Milano, Angeli, 1997
- Cipolla, C., Giarelli, G., Altieri, L. (a cura di), *Valutare la qualità in sanità. Approcci, metodologie e strumenti*, Milano, Angeli, 2002
- Connel, J., Kubisch, A., *Applying a theory of change approach to the evaluation of comprehensive community initiatives: progress, prospects and problems*, in AA.VV., *New approaches to evaluating community initiatives*, Washington DC, Aspen Institute, 1999, vol. 2
- Cremonini, F., *Il ciclo metodologico dell'informazione scientifica*, in Cipolla, C. (a cura di), *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*, Milano, Angeli, 1998
- Crozier, M., Friedberg, E., *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas, 1978
- De Ambrogio, U. (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Roma, Carocci-Faber, 2003
- Finizio, M., *La partnership tra cooperative sociali e pubblica amministrazione: quali concetti e quali ruoli*, in «Impresa sociale», 39/1998
- Floris, F., *Quale partnership nel lavoro sociale*, in «Animazione sociale», 4/1999
- Garfinkel, H., *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1967
- Giglioli, P.P., Dal Lago, A. (a cura di), *Etnometodologia*, Bologna, Il Mulino, 1983
- Kubisch, A., Fulbright Anderson, K., Connel, J., *Evaluating community initiatives, a progress report*, in AA.VV., *New approaches to evaluating community initiatives*, Washington DC, Aspen Institute, 1999, vol. 2
- Kaneklin, C., Manoukian, F.O., *Conoscere l'organizzazione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1990
- Messina, P., *Dal governo alla governance? Notazione a margine dei nuovi piani di zona*, in «La rivista di servizio sociale», 2/2002
- Ministero dell'Interno-Direzione generale dei servizi civili, *Convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati per l'erogazione di servizi socio-assistenziali*, Roma, IRS, 1991
- Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, Angeli, 2001
- Ponzo, E., *Nei panni del bambino*, Firenze, Giunti Barbera, 1983
- Scalvini, F., *Politiche sociali attive per il welfare di comunità*, in «Impresa sociale», 35/1997

- Stame, N., *L'esperienza della valutazione*, Roma, Seam, 1998
- Tagle, L., *Sulla valutazione delle politiche di sviluppo locale in aree di economia sommersa*, in «Rassegna italiana di valutazione», 20/2000
- Weiss, C.H., *How can theory-based evaluation make greater headway?*, in «Evaluation Review», 4/1997

#### 4. Adolescenti e comportamenti a rischio. strategie per un adeguato lavoro educativo, animativo e di prevenzione

- Achenbach, T.M., *Assessment and taxonomy of child and adolescent psychopathology*, Newbury Park (CA), Sage, 1985
- Achenbach, T.M., Edelbrock, C., *Manual for the youth Self-Report and profile*, Burlington, University of Vermont - Department of Psychiatry, 1987
- Adamo, S.M.G., et al., *Un intervento psicologico a sostegno della relazione didattica con adolescenti drop out*, in Bacchini D., Valerio P., *Giovani a rischio*, Milano, Angeli, 2001
- Agostini, L., *Discoteche e nuove droghe. Informazione e prevenzione nei luoghi di divertimento*, in «Sestante», 17-18/2002
- Aiello, A., et al., *Qualità e ruolo della relazione nel recupero di adolescenti drop out ad un percorso di formazione*, Relazione letta al seminario "Il Progetto Chance", gennaio 2000
- Altieri, L., Migliozzi, D., *Una ricerca di qualità. La spendibilità della ricerca-valutazione nei programmi sociali*, in Cipolla, C. (a cura di), *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*, Milano, Angeli, 1998
- Amerio, P., et al., *Gruppi di adolescenti e processi di socializzazione*, Bologna, Il Mulino, 1990
- Ansaloni, S., *Programma di contrasto all'abuso di alcool ed eccitanti nelle discoteche e nei locali di ritrovo della provincia di Modena*, Convegno internazionale "Percorsi della notte", Bologna, 23 e 24 ottobre 1998
- Ansaloni, S., *La sperimentazione delle linee guida per il progetto Buonanotte a Modena*, in C. Baraldi, M. Coletti (a cura di), *Linee guida per la prevenzione delle tossicodipendenze*, Milano, Angeli, 2000
- Asher, S.R., Coie, D.J. (eds.), *Peer Rejection in childhood*, New York, Cambridge University Press, 1990
- Asprea, A.M., Villone Bettocchi, G., *Studi e ricerche sul comportamento prosociale*, Napoli, Liguori, 1993
- Asprea, A.M., Villone Bettocchi, G., *Fattori di rischio e strategie di coping in adolescenza*, in D'Alessio, M., Ricci Bitti, P.E., Villone Bettocchi, G. (a cura di), *Gli indicatori psicologici e sociali del rischio. Modelli teorici ricerca empirica*, Napoli, Gnocchi, 1995
- Bacchini, D., Valerio, P., *Napoli: l'arte di sopravvivere tra conflitto ed affiliazione*, in Fonzi, A. (a cura di), *Il bullismo in Italia*, Firenze, Giunti, 1997
- Bacchini, D., Valerio, P., *Giovani a rischio*, Milano, Angeli, 2001
- Bagozzi, F., *Generazione in ecstasy. Droghe, miti, e musica della generazione techno*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996
- Bandler, R., Grinder, J., *La struttura della magia*, Roma, Astrolabio, 1975

- Bandini, T., Gatti, U., *Delinquenza giovanile*, Milano, Giuffrè, 1979
- Bandura, A., *Social foundation of thought and action*, Englewood Cliffs-New York, Prentice Hall, 1986
- Bandura, A., *Perceived self-efficacy in cognitive development and functioning*, in «Educational Psychologist», 28/1993
- Bandura, A., *Il senso di autoefficacia*, Trento, Erickson, 1995
- Bandura, A., *Self-efficacy in changing societies*, New York, Cambridge University Press, 1995
- Bandura, A., *Self Efficacy: The exercise of Control*, New York, Freeman, 1997
- Bandura, A., *Social Cognitive Theory of Personality*, in Cervone, D., Shoda, Y. (eds.), *The Coherence of Personality*, New York, Guilford, 1999
- Bandura, A., *Self-efficacy: The exercise of control*, New York, Freeman, 1997; ed. it. *Autoefficacia: teoria ed applicazioni*, Trento, Erickson, 2000
- Bandura, A., et al., *Multifaceted Impact of Self-Efficacy Beliefs on Academic Functioning*, in «Child Development», 67/1996
- Bandura, A., et al., *Mechanisms of moral disengagement in the exercise of moral agency*, in «Journal of Personality and Social Psychology», 71/1996
- Baraldi, C., *Comunicazione di gruppo. Una ricerca sui gruppi giovanili*, Milano, Angeli, 1988
- Baraldi, C., *Il disagio della società. Origini e manifestazioni*, Milano, Angeli, 1999
- Baraldi, C., Coletti, M. (a cura di), *Linee guida per la prevenzione delle tossicodipendenze*, Milano, Angeli, 2001
- Baraldi, C., Rossi, E. (a cura di), *La prevenzione delle azioni giovanili a rischio*, Milano, Angeli, 2002
- Barbolini, R., *Nuove droghe e prevenzione. Una ricerca sull'ecstasy: il progetto Buonalanotte*, tesi di laurea, Università di Padova, Facoltà di Psicologia, 1999
- Becker, H.S., *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1987
- Berger, P.L., Luckmann, T., *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna, 1969
- Benjamin, L.S., *Structural Analysis of Social Behavior*, in «Psychological Review», 81/1974
- Benjamin, L.S., *Good defense make good neighbors*, in Conte, H.R., Plutchik, R. (eds.), *Ego defenses: Theory and measurement*, New York, Wiley, 1995
- Benjamin, L.S., *Interpersonal diagnosis and treatment of personality disorders*, New York, Guilford, 1996; ed. it. *Diagnosi interpersonale e trattamento dei disturbi di personalità*, Roma LAS, 1999
- Bertin, G. (a cura di), *Valutazione e sapere metodologico*, Milano, Angeli, 1995
- Blechman, E.A., *Coping, Competence, and Aggression Prevention. Universal School-based Prevention*, in «Applied and Preventive Psychology», 5/1996
- Blechman, E.A., Prinz, R.J., Dumas, J.E., *Prosocial Coping by Youth Exposed to Violence*, in «Journal of Child and Adolescent Group Therapy», 4/1994
- Blechman, E.A., Prinz, R.J., Dumas, J.E., *Coping, Competence, and Aggression Prevention. Development Model*, in «Applied and Preventive Psychology», 5/1996

- Boda, G., *Life skills e Peer Education, strategie per l'efficacia personale e collettiva*, Milano, La Nuova Italia, 2001
- Bonino, S., *Il rischio nell'adolescenza. Identità in fumo*, in «Psicologia contemporanea», 149/1998
- Bonino, S., *Il rischio in adolescenza. Bacco in t-shirt*, in «Psicologia contemporanea», 150/1998
- Bonino, S., *Il rischio in adolescenza. L'erba «leggera»*, in «Psicologia contemporanea», 151/1999
- Bonino, S., *Il rischio in adolescenza. Il corpo impossibile*, in «Psicologia contemporanea», 152/1999
- Bonino, S., *Il rischio nell'adolescenza. Tra sesso e affetti*, in «Psicologia contemporanea», 153/1999
- Bonino, S., *Il rischio nell'adolescenza. Tra volante ed ottovolante*, in «Psicologia contemporanea», 154/1999
- Bonino, S., *Il rischio nell'adolescenza. Ragazzi contro*, in «Psicologia contemporanea», 155/1999
- Bonino, S. (a cura di), *Relazioni tra i pari e benessere psicosociale in adolescenza*, (nucleo monotematico), in «Età evolutiva», 65/2000
- Bonino, S. (a cura di), *La famiglia e il benessere degli adolescenti*, (nucleo monotematico), in «Età evolutiva», 69/2001
- Bonino, S., Cattelino, E., *I comportamenti a rischio per la salute e a rischio psicosociale in adolescenza: assunzione di alcolici*, Torino, Regione Piemonte-Assessorato alla Sanità, 1998
- Bonino, S., Cattelino, E., *I comportamenti a rischio per la salute e a rischio psicosociale in adolescenza: i comportamenti devianti*, Torino, Regione Piemonte-Assessorato alla Sanità, 1999
- Bonino, S., Cattelino, E., *I comportamenti a rischio in adolescenza: il ruolo delle relazioni con i genitori e con gli amici*, in «Età evolutiva», 64/1999
- Bonino, S., Cattelino, E., *I comportamenti a rischio per la salute e a rischio psicosociale in adolescenza: i comportamenti rischiosi e la guida pericolosa*, Torino, Regione Piemonte-Assessorato alla Sanità, 1999
- Bonino, S., Cattelino, E., *L'adolescenza tra opportunità e rischio. L'uso di sostanze psicoattive*, in G.V. Caprara, A. Fonzi (a cura di), *L'età sospesa. Itinerari nel viaggio adolescenziale*, Firenze, Giunti, 2000
- Bonino, S., Cattelino, E., *La scuola e il benessere degli adolescenti*, in Di Stefano, G., Vianello, R. (a cura di), *Psicologia dello sviluppo e problemi educativi. Studi e ricerche in onore di Guido Petter*, Firenze, Giunti, 2002
- Bonino, S., Cattelino, E., Ciairano, S., *Adolescenti e rischio*, Firenze, Giunti, 2003
- Bonino, S., Ciairano, S., *I comportamenti a rischio per la salute e a rischio psicosociale in adolescenza: il fumo di sigarette*, Torino, Regione Piemonte-Assessorato alla Sanità, 1998
- Bonino, S., Ciairano, S., *I comportamenti a rischio per la salute e a rischio psicosociale in adolescenza: comportamento sessuale e conoscenze sull'AIDS*, Torino, Regione Piemonte-Assessorato alla Sanità, 1999
- Bonino, S., Gangarossa, G., *I comportamenti a rischio per la salute e a rischio psicosociale in adolescenza: l'uso di marijuana*, Torino, Regione

- Piemonte-Assessorato alla Sanità, 1998
- Bonino, S., Gangarossa, G., *I comportamenti a rischio per la salute e a rischio psicosociale in adolescenza: il comportamento alimentare*, Torino, Regione Piemonte-Assessorato alla Sanità, 1999
- Bonino, S., et al., *Rapporti affettivi, sessualità e benessere psicosociale in adolescenza*, in «Età Evolutiva», 65/2000
- Bonino, S. et al., *Stile educativo genitoriale e benessere psicosociale in adolescenza: una ricerca in due nazioni europee*, in «Età evolutiva», 69/2001
- Bonino, S., et al., *L'esperienza scolastica e il benessere degli adolescenti: una ricerca-intervento* Laboratorio di Psicologia dello Sviluppo, Dipartimento di Psicologia, Università degli Studi di Torino, 2003
- Bricolo, R., *Ragionamenti e interventi intorno ai nuovi consumi*, Documento per il gruppo di lavoro «Nuovi stili di vita e di consumo», Convegno «Strada facendo», Torino, 20-22 settembre 2002
- Bronfenbrenner, U., *Ecology of the family as a context for human development: research perspectives*, in «Developmental Psychology», 22/1986
- Bronfenbrenner, U., *The ecology of human development: experiments by nature and design*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1979; ed. it. *Ecologia dello sviluppo umano*, Bologna, Il Mulino, 1986
- Buccoliero, E., Sorio, C., Tinarelli, A. (a cura di), *Modelli di valutazione della prevenzione primaria in Europa*, Milano, Angeli, 1999
- Capaldi, D., Patterson, G.R., *Psychometric properties of fourteen latent constructs from the oregon Youth study*, New York, Springer, 1992
- Caprara, G.V., *Le ragioni del successo*, Bologna, Il Mulino, 1986
- Caprara, G.V. (a cura di), *La valutazione dell'autoefficacia*, Trento, Erikson, 2001
- Caprara, G.V., et al., *Sviluppo e caratteristiche di tre Scale per la misura dell'aggressività fisica verbale, del comportamento prosociale, dell'instabilità emotiva*, in Caprara, G.V., Laeng, M. (a cura di), *Indicatori e precursori della condotta aggressiva*, Roma, Bulzoni, 1988
- Caprara, G.V., Fonzi, A., *L'età sospesa*, Firenze, Giunti, 2000
- Caprara, G.V., Malagoli Togliatti, M., *Il disimpegno morale*, in «Rassegna di psicologia», 13/1996
- Caprara, G.V., Pastorelli, C., *Early Precursor and Indicators of Emotional Instability, Prosocial Behavior and Aggression: Some Methodological Contributions*, in «European Journal of Personality», 7/1993
- Caprara, G.V., Pastorelli, C., Bandura, A., *La misura del disimpegno morale*, in «Età evolutiva», 51/1995
- Caprara, G.V., Van Heck, G.L. (a cura di), *Moderna psicologia della personalità*, Milano, LED, 1994
- Carrà Mittini, E., *Famiglia e transizione generazionale: dall'adolescenza all'età adulta*, in Rossi, G. (a cura di), *Lezioni di sociologia della famiglia*, Roma, Carocci, 2001
- Carrà, E., Marta, E. (a cura di), *Relazioni familiari e adolescenza. Sfide e risorse nella transizione all'età adulta*, Milano, Angeli, 1995
- Cattelino, E., Bonino, S., *I comportamenti a rischio in adolescenza: il ruolo delle relazioni con i genitori e con gli amici*, in «Età evolutiva», 63/1999

- Cattelino, E., Bonino, S., *Il fumo di sigarette in adolescenza: implicazioni per la promozione della salute*, in «Psicologia della salute», 1/2000
- Cattelino, E., Calandri, E., Bonino, S., *Il contributo della struttura e del funzionamento familiare nella promozione del benessere di adolescenti di diverse fasce d'età, nucleo monotematico, La famiglia e il benessere degli adolescenti*, in «Età evolutiva», 69/2001
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *In strada con bambini e ragazzi* («Questioni e documenti» n. 12), Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999
- Ciairano, S., et al., *Stile educativo genitoriale e benessere psicosociale in adolescenza: una ricerca in due nazioni europee*, in «Età evolutiva», 69/2001
- Cicognani, E., Xerri, M.L., Zani, B., *L'acquisizione dell'autonomia decisionale in adolescenza*, in «Scienze dell'interazione», 1/1996
- Cirillo S., Berrini R., Cambiaso G., Mazza R., *La famiglia del tossicodipendente*, Milano, Cortina, 1996
- Colasanti, A.R., Mastromarino, R., *Ascolto attivo*, Roma, IFREP, 1991
- Cornoldi, C., *Metacognizione e apprendimento*, Bologna, Il Mulino, 1995
- Cornoldi, C., Nicotra, E., Palladino, P., *Difficoltà di apprendimento e rischio psicosociale: profili di ragazzi delle scuole medie, con particolare riferimento alle difficoltà di comprensione*, in D'Alessio, M., Ricci Bitti, P.E., Villone Bettocchi, G. (a cura di), *Gli indicatori psicologici e sociali del rischio. Modelli teorici ricerca empirica*, Napoli, Gnocchi, 1995
- Corvese, M., Saponaro, A. (a cura di), *Certe notti. Indagine sugli automobilisti fermati dalla Polizia Stradale per uso di alcol e sostanze stupefacenti nella Provincia di Rimini*, Rimini, Theut, 1999
- De Leo, G., *L'interazione deviante*, Milano, Giuffrè, 1981
- De Leo, G., *Rischi e devianza: definizioni di categorie interpretative ed implicazioni di natura formativa*, in «Rassegna di criminologia», 2/1988
- De Leo, G., *La devianza minorile*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1990
- De Leo, G., *Psicologia della responsabilità*, Roma-Bari, Laterza, 1996
- De Leo, G., *La devianza minorile*, Roma, Carocci, 1998
- De Leo, G., *La famiglia nel processo di costruzione della devianza*, in Scabini, E., Donati, P., *Famiglie in difficoltà tra rischio e risorse*, Milano, Vita e Pensiero, 1992
- De Leo, G., Patrizi, P., *La spiegazione del crimine. Bilancio critico e nuove prospettive teoriche*, Bologna, Il Mulino, 1992
- De Leo, G., Salvini, A., *Normalità e devianza*, Milano, Mazzotta, 1978
- De Natale, M.L., (a cura di), *La salute. Un impegno educativo in prospettiva interdisciplinare*, Università degli studi di Bari, Cattedre di Pedagogia Sociale e Psicologia Sociale, Bari, Cacucci, 1991
- De Vit, J., Van der Veer, G., *Psicologia dell'adolescenza*, Firenze, Giunti, 1993
- Dodge, K.A., Bates, J.E., Pettit, G.S., *Mechanisms in the cycle of violence*, in «Science», 250/1990
- Dodge, K.A., Coie, J.D., *Social Information Processing factors in reactive and proactive aggression in children's peer groups*, in «Journal of personality and social psychology», 53/1987

- Donati, P., *Equità generazionale: un nuovo confronto sulla qualità familiare*, in P. Donati (a cura di), *Secondo rapporto Cisf sulla famiglia in Italia*, Cinisello Balsamo, Paoline, 1991
- Fonzi, A., *Persecutori e vittime fra i banchi di scuola*, in «Psicologia contemporanea», 129/1995
- Fonzi, A., Caprara, G.V., *Abilità prosociale e prevenzione del rischio*, in «Età Evolutiva», 60/1998
- Gatti, R.C., (a cura di), *Ecstasy e nuove droghe*, Milano, Angeli, 1998
- Gatti, T.U., Marugo, M., Verde, I., *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1991
- Hoxter, S., *Quali emozioni suscita il lavoro con bambini gravemente deprivati?*, in Boston, M., Szur, R. (a cura di), *Il lavoro psicoterapeutico con bambini precocemente deprivati*, Napoli, Liguori, 1987
- Jessor, R., Jessor, S.L., *Problem behavior ad psychosocial development: A longitudinal study of youth*, New York, Academic Press, 1977
- Jessor, R., Donovan, J.E., Costa, F.M., *Beyond adolescence: Problem behavior and young adult development*, New York, Cambridge University Press, 1991
- Kirby, D., et al., *School-based programs to reduce sexual risk behaviours: A review of effectiveness*, in «Journal of Public Health Report», 19/1994
- Kreuter, K.J., et al., *Drug and alcohol prevention project for sixth graders: first year findings*, in «Adolescence», 102/1991
- Lagраста, G., *Educazione alla salute. Progetti e laboratori*, Roma, Anicia, 1996
- Lemert, E.M., *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Milano, Giuffrè, 1981
- Leone, L., Prezza, M., *Costruire e valutare i progetti nel sociale. Manuale operativo per chi lavora su progetti in campo sanitario, sociale, educativo e culturale*, Milano, Angeli, 1999
- Lloyd, J., *Skills for the Primary School Child: A national evaluation of dissemination and practise*, London, Department of Education, 1994
- Lo Coco, et al., *Aggressività, prosocialità e abilità interpersonali*, in D'Alessio, M., Ricci Bitti, P.E., Villone Bettocchi, G. (a cura di), *Gli indicatori psicologici e sociali del rischio. Modelli teorici ricerca empirica*, Napoli, Gnocchi, 1995
- Magliulo, F., et al., *Misurarsi e cambiare. Frammenti di un percorso di empowerment nell'esperienza dei docenti e dei ragazzi Chance dei Quartieri Spagnoli di Napoli (a.s. 1998/1999)*, in «Età evolutiva», 67/2000
- Malagoli, M., *Buonanotte. Un progetto di prevenzione a Modena*, tesi di laurea, Facoltà di Scienze della Formazione, Università di Bologna, 1997
- Malagoli Togliatti, M., *Comportamento aggressivo negli adolescenti: una lettura in chiave sistemico - relazionale*, in «Famiglia e minori», 2/1989
- Malagoli Togliatti, M., *La costruzione della personalità dell'adolescente e il suo recupero in caso di devianza: le risorse dell'adolescente e della famiglia*, in «Il Bambino Incompiuto», 3-4, 1994
- Malagoli Togliatti, M., *Famiglia e adolescenza, condizioni di rischio e risorse psicosociali*, in «Età evolutiva», 53/1996
- Malagoli Togliatti, M., Ardone, R., *Adolescenti e genitori. Una relazione affettiva tra potenzialità e rischi*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993

- Malagoli Togliatti, M., Rocchietta Tofani, L., *Famiglie multiproblematiche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1987
- Makover, R.C., *La pianificazione dei trattamenti in psicoterapia*, Roma, LAS, 1997
- Massa, R., *Linee di fuga, l'avventura nella formazione umana*, Firenze, La Nuova Italia, 1989
- Massa, R., *Tre piste per lavorare nella crisi educativa*, in «Animazione sociale», 2/2000
- Maurizio, R. (a cura di), *Adolescenti, educazione e aggregazione*, Padova, Fondazione Zancan, 1994
- McGinnis, E., Goldstein, A., *Manuale di insegnamento delle abilità sociali per l'alunno con problemi di comportamento o ritardo mentale*, Trento, Erickson, 1986
- Menozi, S., *Un intervento rivolto ai giovani. Il progetto Buonalanotte del Comune di Modena*, Tesi di laurea, Università di Bologna, Facoltà di Scienze della Formazione, 2000
- Ministero della Pubblica Istruzione, *Rapporto sulla dispersione scolastica*, 2000
- Modolo, M., Seppilli, A., *Educazione Sanitaria*, Roma, Il pensiero scientifico, 1985
- Moreno, C., et al., *Qualità e ruolo della relazione nel recupero di adolescenti drop-out ad un percorso di formazione*, in «Età evolutiva», 67/2000
- Olweus, D., *Bullismo a scuola*, Firenze, Giunti Barbera, 1996
- Osservatorio Dipendenze Patologiche Ausl Cesena-Ausl Forlì, *Spazi e tempi stupefacenti: divertimento, sperimentazione e rischio giovanile*, in «Sestante», 12/2000
- Palmieri, C., *La cura educativa*, Milano, Angeli, 2000
- Palmonari, A., *Adolescenza: compiti di sviluppo e costruzione di identità*, in N. Colecchia (a cura di), *Adolescenti e prevenzione. Disagio, marginalità, devianza*, Roma, Il Pensiero Scientifico, 1995
- Palmonari, A., *Manuale di psicologia dell'adolescenza*, Bologna, Il Mulino, 1997
- Pick de Weiss, S., Givaudan, M., Cohen, S., *Planeando Tu Vida: sex and family life education: fundamentals of development, implementation and evaluation* (inedito)
- Pietropolli Charmet, G., *L'intervento precoce in adolescenza*, in «Marginalità e società», 24/1993
- Pietropolli Charmet, G., *L'adolescente nella società senza padri*, Milano, Unicopli, 1997
- Pombeni, M.L., *L'adolescente e la scuola*, in Palmonari, A. (a cura di), *Psicologia dell'adolescenza*, Bologna, Il Mulino, 1993
- Pontecorvo, C., *Introduzione*, in «Età evolutiva», 67/2000
- Postman, N., *La scomparsa dell'infanzia*, Roma, Armando, 1982
- Prada, G., *Iniziarsi al senso con le giovani generazioni*, in «Animazione sociale», 10/1999
- Ravenna, M., *Fattori interpersonali e personali nell'astensione e nel consumo di droga*, in Baraldi, C., Ravenna, M., *Fra dipendenza e rifiuto*, Milano, Angeli, 1994

- Regione Emilia-Romagna, *Progetto regionale Nuove droghe, delibera n. 206 del 25 febbraio 1997*
- Roche, R., Garcia, A., *Prosocial Collective Models. Educative, Cultural and Socio-political Optimization Plan*, in «News From EFPPA. European Federation of Professional Psychologist Association», 3/1988
- Rossi, G., Carrà, E., *Sfide e risorse nella transizione all'età adulta*, in Scabini, E., Donati, P. (a cura di), *Tempo e transizioni familiari*, Milano, Vita e Pensiero, 1994
- Rutter, M., *Developing minds: Challenge and continuity across the lifespan*, Harmondsworth- New York, Penguin, 1993
- Sampson, R.J., Raudenbush, S.W., Earls, F., *Neighborhoods and Violent Crime: a Multilevel Study of Collective Efficacy*, in «Scienze», 277/1997
- Scabini, E., Cigoli, V., *Il familiare. Legami, simboli e transizioni*, Milano, Cortina, 2000
- Scabini, E., Donati, P., *Famiglie in difficoltà tra rischio e risorse*, Milano, Vita e Pensiero, 1992
- Scilligo, P.F., *Il questionario Anint-36: uno strumento per misurare la percezione di sé*, in «Psicologia psicoterapia e salute», 1/2000
- Silbereisen, R.K., *Lessons we learned: problems still to be solved*, in Jessor, R., *New perspectives on adolescent risk behavior*, New York, Cambridge University Press, 1998
- Silbereisen, R.K., Kastner, P., *La prevenzione della droga negli adolescenti. Prospettive teoriche evolutive*, in «Età evolutiva», 6/1985
- Silbereisen, R.K., Eyferth, K., Rudinger, G. (eds.), *Development as action in contest*, Berlin, Springer-Verlag, 1986
- Svenson, G., *Peer education Guidelines*, Malmo 1999
- Svenson, G., *Peer education in Europe*, Malmo 2000
- Svenson, G., *Report on Europeer: Phase 1*, Malmo 2001
- Svenson, G., Tripp, J., *Report on Europeer Phase 2*, London, Exter University, 2001
- Taylor, I., Walton, P., Young, J., *Criminologia sotto accusa*, Firenze, Guaraldi, 1975
- Tippelt, R., *Children and adolescents in the conflict between family and other socialization domains (Kinder und Jugendliche im Spannungsfeld zwischen der Familie und anderen Sozialisationsinstanzen)*, in «Zeitschrift für Pädagogik», 5/1988
- Tonolo, G., *Adolescenza e identità*, Bologna, Il Mulino, 1999
- Ugolini, P., Gianotti, F.C. (a cura di), *Valutazione e prevenzione delle tossicodipendenze. Teoria, metodi e strumenti valutativi*, Milano, Angeli, 1998
- Unicef, *Rapporto sull'infanzia*, Roma 2001
- Vianello, R., (a cura di), *Psicologia dello sviluppo e problemi educativi. Studi e ricerche in onore di Guido Petter*, Firenze, Giunti, 2002
- Winnicott, D., *Il bambino deprivato*, Roma, Armando, 1984
- World Health Organization, *Life skills education in schools (WHO/MNH/PSF/93.A Rev. 1)*, Geneva 1993
- World Health Organization, *Rapporto annuale*, Ginevra 2000
- World Health Organization, *Rapporto annuale*, Ginevra 2001



## Sitografia\*

*Durante il percorso di formazione molti sono stati i materiali forniti, proposti sia da relatori che da partecipanti. Questa breve sezione vuol rendere conto delle segnalazioni di alcuni siti relativi alle diverse aree di formazione realizzate.*

### **Nuovo quadro di riferimento normativo e programmazione legge 285/1997**

- [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

«Quaderni costituzionali» è una rivista italiana di diritto costituzionale. La pagina del forum online di questa rivista ospita studi di ampio respiro sulle questioni di fondo della materia, interventi rapidi su temi di attualità e rassegne di eventi costituzionalmente rilevanti in Italia e all'estero, riservando particolare attenzione alla giurisprudenza di interesse costituzionale; all'organizzazione e attività del contesto europeo; alla comparazione degli ordinamenti. Tra i documenti disponibili è possibile recuperare *La riforma del Titolo V*, testo fondamentale per la contestualizzazione delle leggi di settore dell'area sociale.

### **La programmazione locale, la gestione degli interventi e dei servizi per l'infanzia e dei piani di zona alla luce della legge 328/2000 e della legislazione regionale in via di elaborazione**

- [www.segnalo.it](http://www.segnalo.it)

Il sito, gestito da Paolo Ferrario (docente a contratto di Legislazione sociale e sanitaria presso l'Università degli studi di Milano Bicocca – Laurea specialistica in Programmazione e gestione delle politiche dei servizi sociali) e Luciana Quaia (psicologa), ha come area di interesse le politiche dei servizi sociali. In esso sono disponibili materiali di ricerca e documentazione relativi a quest'area. «L'idea è di condividere le nostre fonti informative. Senza avere alcuna pretesa di completezza, ma solo quella di offrire anche ad altri gli "scaffali" fra cui ci aggiriamo per raccogliere, ripensare e rielaborare esperienze intersoggettive, osservazioni, dati, concetti, definizioni, argomentazioni che incontriamo durante il lavoro. L'obiettivo è di mettere a disposizione di studenti ed operatori professionali alcune basi di ricerca e di documentazione sulle politiche dei servizi sociali». I materiali sono proposti all'interno di quattro macro aree: formazione, biblioteca/cineteca, politiche e leggi, tracce e sentieri (spazio dedicato alla raccolta di documenti relativi ad alcuni momenti della storia politico-sociale e personale del passato e del presente utili alla costruzione di percorsi di comprensione della realtà sociale e non).

---

\* Aggiornata al 2003; siti operativi al 31 agosto 2005.

### La valutazione dei piani territoriali e dei progetti

- [www.valutazione.it](http://www.valutazione.it)

Questo portale, di Claudio Bezzi (valutatore, direttore della «Rassegna Italiana di Valutazione» e socio fondatore dell'Associazione italiana di valutazione) mette a disposizione utili documenti per lo studio dell'attività di valutazione. Accanto a strumenti come il Glossario della ricerca valutativa, o la bibliografia ragionata sulla valutazione, sono disponibili (in formato pdf) testi relativi a progetti di valutazione realizzati in specifiche aree del settore socio-sanitario: servizi alla persona, sanità, servizi per portatori di disabilità ecc.

- [www.valutazioneitaliana.it](http://www.valutazioneitaliana.it)

Questo sito ospita il lavoro dell'Associazione italiana di valutazione e ne è strumento funzionale alla realizzazione dell'obiettivo primario dell'associazione stessa di diffondere e consolidare la cultura della valutazione. Lo spazio si rivolge a studenti, valutatori, studiosi e costituisce un punto di riferimento e di scambio per le attività che sulla valutazione vengono svolte in Italia in termini di seminari, ricerche, master, produzione scientifica e metodologica italiana.

### Adolescenti e comportamenti a rischio. Strategie per un adeguato lavoro educativo, animativo e di prevenzione

- <http://www.peer-education.it/>

Il sito rappresenta lo spazio di aggiornamento, riflessione e discussione dell'esperienza di interventi di *peer education*, nati dalla ricerca di un gruppo di lavoro composto da operatori dell'associazione di volontariato Contorno Viola, insegnanti, educatori della ASL ed il contributo del comune di Verbania. Dal 1996 il gruppo ha infatti maturato una modalità di intervento finalizzata alla prevenzione dell'Aids e delle Malattie sessualmente trasmesse e alla gestione del conflitto all'interno del gruppo classe, che si è mano a mano consolidata e diffusa a realtà geografiche esterne alla regione Piemonte. La riflessione sulle attività realizzate nelle scuole medie e superiori dell'area locale e l'esportazione del modello ad altre realtà costituisce il contenuto del sito luogo di incontro e di confronto.

- <http://www.irre.lombardia.it/peereducation/>

L'IRRE Lombardia, unitamente a docenti con conoscenze ed esperienze nel campo della *peer education* e collaboratori dell'Università cattolica del S. Cuore di Milano, ha dato vita al gruppo Peer Education.

Questo gruppo si propone come "supporto" al progetto ministeriale "Autonomia, *life skills* e *peer education*", prestando le proprie risorse per supportare da un punto di vista metodologico, pratico e teorico le diverse fasi del progetto. In particolare il contenuto presente in queste pagine si rivolge al mondo della scuola, a quanti cercano indicazioni bibliografiche o pratiche sulla *peer education*, a quanti vorrebbero saperne di più su questo tema.

Il sito contiene una raccolta di materiali teorici (in parte anche scaricabili), una raccolta di esperienze pratiche di *peer education*, una serie di link di interesse per la tematica trattata e un'area di forum dove è possibile discutere aspetti problematici o particolarmente stimolanti collegati all'educazione tra pari, e anche proporre le proprie domande.

- <http://www.uofaweb.ualberta.ca/healthinfo/nav01.cfm?nav01=27618&>

Il sito, completamente in inglese, presenta il Programma di educazione alla salute tra pari promosso dal 1988 dall'Università di Alberta. Volto a garantire un'educazione tra coetanei su temi quali la sessualità, l'alcol, le droghe, l'alimentazione ecc. La lunga esperienza accumulata dalla implementazione del programma ha portato alla realizzazione di un volume dal titolo *Promoting Health on Campus: Improving Student Health through Peer Education* e di un software (gratuito), quest'ultimo molto diffuso anche oltre i confini americani e disponibile sul sito.

- [www.injep.fr](http://www.injep.fr)

Il portale rappresenta lo spazio virtuale dell'INJEP (Institut national de la Jeunesse et de l'Education populaire). Questo istituto è connesso al Ministero francese della gioventù, lo sport e le organizzazioni di volontariato e al suo interno vengono svolte attività di formazione, studio e ricerca, documentazione e pubblicazione sui temi dell'educazione dei preadolescenti e adolescenti ma anche vengono organizzate attività di animazione culturale (attraverso la realizzazione di concerti, spettacoli, animazioni ecc.).

Il centro si rivolge alle professionalità attive nel settore giovanile (educatori, animatori, assistenti sociali, ecc.) ma anche ai ragazzi stessi.



*Finito di stampare nel mese di novembre 2005  
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*

