Questioni e Documenti

TRAS-FORMAZIONI IN CORSO

La formazione nazionale interregionale fra la legge 285/97 e la legge 451/97

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

Nuova serie

Firenze
Istituto degli Innocenti
Gennaio 2002

venti

Questioni e Documenti

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

TRAS-FORMAZIONI IN CORSO

La formazione nazionale interregionale fra la legge 285/97 e la legge 451/97

Firenze
Istituto degli Innocenti
Gennaio 2002

20 venti

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 sull'infanzia e l'adolescenza. Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web

www.minori.it

Coordinamento scientifico
Paolo Onelli

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

Redazione del quaderno
Giorgio Macario

Coordinamento editoriale
Maria Cristina Montanari,
Silvia Pacchiarini

Realizzazione
Barbara Giovannini,
Paola Senesi

Curatore del sito web
Lino Esposito Vulgo

Progetto grafico
Rauch Design, Firenze

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 cndm@minori.it
sito web www.minori.it

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

SOMMARIO

5 **PREMESSA**

Tras-formazioni in corso

LA FORMAZIONE NAZIONALE 1999-2000

9 - La legge 285/97 e i percorsi formativi nazionali interregionali (*Giorgio Macario*)
25 - La formazione nazionale nel secondo semestre 1999 e nel 2000: i programmi di formazione
35 - La valutazione del percorso formativo

AREA FLUSSI INFORMATIVI E DOCUMENTAZIONE

53 - Osservazione e monitoraggio: condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza (*Stefano Ricci*)

AREA GENITORIALITÀ

71 - La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità (*Paola Di Nicola*)
87 - Sostegno alla genitorialità e buone prassi (*Paola Di Nicola*)

AREA AMMINISTRATIVA

101 - L'attuazione della legge 285/97 nel quadro della 328/00: le collaborazioni interistituzionali e pubblico-privato (*Franco Dalla Mura*)

OLTRE IL 2000

153 - L'avvio dell'evento seminariale di Como e i lavori svolti
161 - Apertura dei lavori (*Giancarlo Abelli*)
167 - Relazione introduttiva (*Valerio Belotti*)
179 - La legge 285/97 oltre il 2000 (*Anna Maria Carli*)
185 - I percorsi formativi per la legge 285/97 (*Giorgio Macario*)
193 - L'applicazione della legge 285/97 nelle città riservatarie (*Daniela Lastri*)
199 - L'esperienza di assistenza tecnica alla legge 285/97 nel primo triennio (*Andrea Bollini*)
211 - Uno sguardo competente sulla legge 285/97: le opinioni dei partecipanti (*Ivana Comoli*)

215 - Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza: scenari, priorità nazionali e prospettive (*Paolo Onelli*)
225 - La riforma dei servizi e lo sviluppo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza (*Emanuele Ranci Ortigosa*)
241 - Il processo della progettazione: aspetti metodologici e indicazioni operative (*Roberto Maurizio*)
253 - Dalla somma di progetti al piano territoriale (*Marianna Giordano*)
261 - Il sistema dei servizi e la loro gestione dopo la legge quadro (*Franco Dalla Mura*)
265 - Una gestione coerente con gli obiettivi della legge (*Francesco Chiodi*)
271 - Il monitoraggio: aspetti metodologici e indicazioni operative (*Ugo De Ambrogio*)
283 - La documentazione al servizio dei progetti e del piano (*Riccardo Poli*)
291 - Conclusioni (*Giuseppina Coppo*)

295 **Le vignette di Andrea Pedrazzini**

307 - Riferimenti bibliografici

315 **Indice generale dell'opera**

PREMESSA

Questo secondo quaderno dedicato interamente alle attività formative nazionali connesse alla legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, unitamente al quaderno n. 15, completa la documentazione delle azioni formative e seminariali progettate e attuate a livello nazionale durante il primo triennio di applicazione della legge.

Queste attività, avviate di fatto con i seminari di Bologna del luglio 1998, centrati sulla progettazione, si sono concluse nel dicembre 2000 a Como con un bilancio del primo triennio e il rilancio della progettazione connessa al secondo triennio di applicazione della legge 285/97.

Oltre trecentocinquanta dirigenti, funzionari e operatori hanno paertecipato a entrambe le iniziative, mentre sono più di duemila coloro che hanno preso parte complessivamente all'intero percorso formativo articolato in ventiquattro attività seminariali oltre agli incontri già citati.

In questo periodo tutta l'azione del Centro nazionale, dalla realizzazione della banca dati alla pubblicazione dei due manuali attuativi – più "progettuale" il primo, più "metodologico" il secondo – fino alla realizzazione del quaderno n. 18, dedicato allo stato di attuazione della legge, ha inteso supportare una nuova stagione dei rapporti fra ambiti nazionali e articolazioni territoriali finalizzata al miglioramento della qualità dei servizi dedicati all'infanzia e all'adolescenza, principio non astrattamente declamato bensì concretamente perseguito.

Si è trattato a tutti gli effetti di un "laboratorio" che ha visto una costante collaborazione fra il Centro nazionale e il Gruppo tecnico interregionale "politiche minori – aspetti sociali dell'assistenza materno infantile", che ha inaugurato una nuova stagione di maggiore circolarità delle informazioni a tutti i livelli e che ha decretato al contempo l'importanza di tutti gli apporti progettuali, realizzativi e di documentazione delle attività svolte indipendentemente dalla collocazione dei protagonisti, legati agli ambiti territoriali, ai contesti regionali o alle situazioni nazionali.

D'altra parte la stessa approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che legittima un percorso di riforma complessiva del settore sociale atteso da decenni, si pone in ideale continuità con la sperimentazione di nuovi e più avanzati scenari proposti dalla legge 285/97.

È infatti la vasta partecipazione programmatoria, progettuale, realizzativa e documentale promossa a tutti i livelli dall'applicazione della legge 285/97 in questi ultimi anni che sorregge in gran parte l'architettura progettuale della legge 328/00 e che può consentire l'avvio di una reale applicazione della legge di riforma.

Dopo una stagione di leggi riconosciute all'avanguardia, ma di fatto poco applicate, l'auspicio infatti è che questo periodo possa avviare proficue collaborazioni fra tutti i soggetti chiamati a realizzare nuove e più avanzate politiche sociali a livello territoriale, regionale e nazionale.

Per il momento, come siamo abituati, offriamo all'attenzione di tutti gli interlocutori interessati questo lavoro di documentazione dell'attività formativa significativamente intitolato *Tras-formazioni in corso*: un percorso non univoco né lineare, ma complesso e articolato, orientato al cambiamento e, pur completato, niente affatto concluso.

Un percorso per il quale dobbiamo un ringraziamento particolare agli oltre duemila dirigenti, funzionari ed operatori, di diciotto Regioni italiane e due Provincie autonome, che hanno reso possibile quella che per il momento è, a nostra conoscenza, la più vasta azione formativa nazionale di accompagnamento all'applicazione di una legge realizzata nel settore infanzia e adolescenza e forse nell'intero ambito sociale.

La vastità del materiale prodotto non ha consentito la pubblicazione integrale in questo quaderno di tutta la documentazione. Vengono qui presentati i materiali del seminario di Como (Oltre il 2000) e le sole parti introduttive e conclusive della formazione nazionale (La formazione nazionale 1999-2000).

Le altre relazioni e i contributi presentati nel corso delle attività formative saranno invece accessibili sul sito www.minori.it nel quaderno 20 *bis* che riporterà in appendice gli allegati relativi alle specifiche aree formative (vedi al termine del volume l'indice completo dell'opera).

Tras-formazioni
in corso

La formazione nazionale
1999-2000

La legge 285/97 e i percorsi formativi nazionali interregionali*

1. Mutamenti degli scenari; 2. La globalizzazione e la legge 285/97 come "scenario avanzato"; 3. Un percorso che rischia di "fare scuola": la formazione nazionale 285/97; 4. L'attività formativa nazionale nel suo complesso; 5. L'attività formativa del secondo semestre 1999 e del 2000; 6. Il seminario nazionale di Como e il supporto alla nuova triennalità della legge 285/97

1. Mutamenti degli scenari

Basterebbe registrare il varo della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328) per sancire un mutamento epocale nel campo dei servizi sociali ed educativi. Si potrebbe dire che ci è voluto più di un secolo (dalla legge 17 luglio 1890, nota come legge Crispi, che disciplinava il sistema della "beneficenza pubblica") per cominciare a rimettere ordine in un settore tanto delicato quanto in genere trascurato e sottovalutato rispetto all'impatto che produce nella normale vita dei cittadini e particolarmente nei momenti di grande criticità dell'esistenza.

Solo pochi mesi fa, introducendo un volume sulla legge di riordino socioassistenziale della Regione Toscana in corso di stampa, osservavo per l'ennesima volta come si fosse a un passo dalla riforma dei servizi sociali, e come l'opera di prefigurazione svolta da diverse Regioni (fra le prime sicuramente la Toscana con la legge regionale 72/97 che ha precorso i tempi della riforma costituendo di fatto uno degli scenari attuativi da studiare per la concreta attuazione della legge 328/00) premiasse una reale affermazione del principio di *sussidiarietà*.

Come giustamente sottolineato da Franco Dalla Mura nelle pagine di questo stesso volume, il principio di sussidiarietà è ben rappresentato da una delle sue "fonti", la stessa legge Bassanini che fa riferimento alla sussidiarietà come:

> [...] attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le funzioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati.

* Giorgio Macario, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti, responsabile delle attività seminariali.

Ritroviamo in questa descrizione sia il riferimento alla necessità che fra istituzioni pubbliche siano attivate e agevolate prima di tutto quelle che sono più a contatto con i cittadini (sussidiarietà verticale), sia un'analoga priorità assegnata alla società civile rispetto alle istituzioni pubbliche (sussidiarietà orizzontale).

Nel caso delle leggi di riordino dei servizi socioassistenziali varate da diverse Regioni dalla fine degli anni Settanta, in realtà ci troviamo di fronte a "sperimentazioni innovative" che di fatto cercano di regolare un settore cruciale come quello dei servizi sociali basandosi su di un quadro programmatorio nazionale caratterizzato da interventi legislativi frastagliati e solo in parte organici, con alcune punte di eccellenza indubbie, quali la legge sull'infanzia e l'adolescenza, la ormai famosa legge 285/97.

Possiamo quindi affermare che il quadro riformatore che si viene compiutamente delineando con la legge 328/00 e che è solo avviato in attesa del piano sociale nazionale e dei numerosi decreti attuativi richiamati dalla stessa legge, è stato di fatto anticipato non solo da alcuni provvedimenti legislativi di carattere nazionale (la legge 285/97 già citata, ma anche la 451/97, la legge 476/98 sulle adozioni internazionali, la sperimentazione sul reddito minimo di inserimento ecc.), ma anche dagli interventi di riorganizzazione e di riforma di diverse regioni italiane, in un'ottica di federalismo.

2. La globalizzazione e la legge 285/97 come "scenario avanzato"

La legge 285/97, in un tale quadro di riferimento, si presenta come il principale laboratorio di sperimentazione di più avanzati equilibri fra il Governo da un lato, le Regioni e le articolazioni degli enti locali e delle istituzioni pubbliche decentrate dall'altro e, ultime ma non ultime, le realtà associative di varia denominazione presenti nella società civile, *in primis* quelle del terzo settore.

Se la globalizzazione tende infatti a omogeneizzare e rendere sostanzialmente intercomunicanti tutti i diversi scenari mondiali, di fatto il rispetto del "particolare", delle diverse soggettività e la rivendicazione della necessità di mantenere una sorta di "biodiversità sociale" rappresenta una forte controtendenza. Per non trasformare una tale controtendenza in una sorta di resistenza passiva orientata allo *status quo* o ancor più alla restaurazione del passato, occorre in realtà osare nuovi equilibri e nuove contaminazioni, scommettere sulle risorse ed energie umane e sociali che si possono attivare in moltissimi contesti pubblici se solo si dà fiducia alle persone motivandole adeguatamente; ancora, occorre promuovere una collaborazione costante fra organizzazioni facendo leva in particolare sugli interventi formativi che, dall'incontro di persone, intelligenze, competenze ed entusiasmi, possono far nascere l'orgoglio di

un'appartenenza e ridare senso a un impegno troppo spesso svuotato di significato.

La legge 285/97 ha consentito proprio il delinearsi di un nuovo scenario, attribuendo per la prima volta risorse consistenti al settore infanzia e adolescenza e, proprio per questo, con la confluenza dei diversi finanziamenti legati a singole leggi in un fondo unico riferito al sociale, la speranza è che non abbia a verificarsi nelle singole Regioni una sottovalutazione delle esigenze del settore infanzia e adolescenza a favore di altri settori potenzialmente più tutelati.

Ma al tempo stesso si è assistito a un coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e istituzionali negli accordi di programma, con la promozione a livello locale e regionale di collaborazioni orientate alla realizzazione di progetti non localistici e progettati su aree territoriali non rigidamente delimitate dalla competenza del singolo ente, con l'attivazione di cofinanziamenti in grado di consentire la realizzazione di progettazioni più complesse e articolate, con la prefigurazione di adeguate sinergie rispetto alle risorse materiali, finanziarie, organizzative e umane che ciascun ente può mettere a disposizione. Ad esempio, in diverse aree territoriali, non si era mai verificata una aggregazione di enti locali di proporzioni così vaste (la quasi totalità) e la predisposizione dei piani territoriali per la legge 285/97 è stata una palestra straordinaria per la messa a punto dei piani di zona in quelle Regioni la cui legislazione di riforma ha consentito una tale programmazione. Va da sé che con l'approvazione della legge 328/00 già ricordata, gli strumenti di programmazione territoriale già concretamente applicati consentiranno di partire da sperimentazioni organizzative e gestionali già avviate, estendendo azioni pensate per settori specifici a contesti sociali più allargati e trasversali rispetto alle singole tipologie di soggetti interessati.

Accanto alla mobilitazione di soggetti pubblici si è anche assistito a un crescente coinvolgimento di soggetti del privato-sociale (terzo settore) che hanno rappresentato, come da specifiche indicazioni contenute nella legge 285/97, un interlocutore fondamentale per la realizzazione di gran parte delle azioni previste nell'ambito dei piani territoriali. Anche in questo caso qualcosa nel passato era già stato fatto – da molti anni infatti la gestione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza viene in molti casi "appaltata" a soggetti del privato-sociale –; ma qualcosa viene per la prima volta realizzato in questo triennio di applicazione della legge: sono, infatti, i soggetti del terzo settore che vengono spesso coinvolti poiché in molti casi «gli Enti locali assicurano la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento» (legge 285/97, art. 2); e infine ancora di più è previsto che ciò

accada in futuro, se è vero che la nuova legge di riordino dei servizi sociali prevede l'estensione della partecipazione all'accordo di programma di tutti quei soggetti, appartenenti al terzo settore, che siano disposti a concorrere «anche con risorse proprie alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano» (legge 328/00, art. 19). Questo elemento, come avremo modo di osservare in seguito con riferimento alle azioni formative nazionali, può costituire un fattore favorente l'allargamento della coprogettazione a tutti i soggetti – non solo pubblici – chiamati poi a realizzare concretamente i servizi e i progetti previsti nei piani territoriali.

3. Un percorso che rischia di "fare scuola": la formazione nazionale 285/97

La legge 285/97, oltre a quelli già citati, ha avuto alcuni altri meriti indubbi: ha consentito la costruzione di un percorso orientato all'affermazione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza in Italia; ha moltiplicato gli strumenti per la mobilitazione di risorse sul territorio; ha favorito la delineazione di *setting* di progettazione partecipata; ha supportato la sperimentazione di strumenti e modelli di monitoraggio e di valutazione; ha prefigurato oltre 240 ambiti territoriali che, assieme ai 15 delle città riservatarie, hanno realizzato un'articolazione territoriale "equilibrata" del livello di decentramento necessario per una maggiore efficacia del rapporto cittadini-istituzioni; ha favorito l'approntamento e la realizzazione di oltre 3100 progetti esecutivi inseriti nei piani territoriali; ha permesso l'attivazione di più di 8000 interventi sul territorio nazionale (rapportati al numero di comuni italiani, potremmo dire almeno uno per ciascun comune); ha infine coinvolto più di 1.300.000 destinatari finali degli interventi e – si stima – oltre 45 mila persone fra operatori pubblici, privati, volontari ecc. (tutti i dati sono tratti da stime presentate nelle conclusioni del seminario di Como del dicembre 2000 e connessi alla raccolta dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza).

Ma accanto a queste realizzazioni, la legge 285/97 – e in particolare la possibilità di destinare da parte delle Regioni una quota pari al 5% del *budget* complessivo a programmi interregionali di scambio e formazione inerenti ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza – ha favorito la costruzione di una collaborazione fruttuosa fra gli Assessori alle politiche sociali delle Regioni e, per loro tramite, il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'asssistenza materno-infantile, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, in stretto raccordo con il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri.

Questa collaborazione, che si è sviluppata per tutto il primo triennio di attuazione della legge, ha consentito la progettazione e la realizzazione di interventi di formazione finalizzati al miglioramento della qualità degli interventi degli amministratori locali e degli operatori dei servizi pubblici e privati per la promozione di una migliore qualità della vita e per l'affermazione di una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza.

A Bologna, nel luglio del 1998, si riunirono circa 350 funzionari e dirigenti in massima parte pubblici, provenienti da 17 regioni, realizzando un piccolo miracolo: mobilitare in poco più di un mese e in pieno periodo di ferie estive una massa così ampia di referenti e responsabili di centinaia di ambiti territoriali diversi.

A Como, nel dicembre del 2000, si riunirono oltre 350 funzionari e dirigenti in massima parte pubblici, provenienti da 16 regioni, realizzando un secondo piccolo miracolo: nonostante le fatiche accumulate, la legittima stanchezza di un triennio di attuazione della legge connesso a prassi in gran parte innovative che richiedono quindi maggiore energia e le frequenti interferenze di chi non gradisce un'azione competente che sappia tenere insieme un coordinamento del livello centrale e nazionale con azioni realmente decentrate e "federalistiche", un numero così elevato di tecnici competenti è interessato a fare il punto della situazione del triennio di applicazione della legge 285/97 appena trascorso e a rilanciare in vista del secondo triennio di applicazione della stessa.

Quasi 5 su 10 hanno partecipato a una o più delle iniziative formative nazionali realizzate nel triennio, e rappresentano, con molta probabilità, i migliori testimoni e interpreti del processo di mutamento culturale innescato dalla legge a livello territoriale (di questi quasi 2 su 10 erano già presenti a Bologna tre anni prima, e costituiscono quindi l'ossatura di "irriducibili", la memoria storica dell'intero percorso); gli altri, 5 su 10 anch'essi, non hanno mai partecipato alle numerose attività formative svolte, né all'incontro di avvio di Bologna, e sono, forse proprio per questo, la testimonianza di una rinnovata "capacità attrattiva" di nuove energie vitali da parte del settore infanzia e adolescenza in Italia.

La costruzione di un'identità collettiva per persone impegnate da anni nel settore infanzia e adolescenza – e Bologna può simbolicamente rappresentare l'avvio di un tale percorso, subito seguito dalla straordinaria riuscita della Conferenza nazionale di Firenze del novembre 1998 – e il consolidamento di momenti di incontro e formazione comune tra centinaia di operatori, funzionari e dirigenti che partecipano alle attività formative nazionali – Firenze, Fiesole e Montecatini fra il 1999 e il 2000 – costituiscono per certi aspetti i precedenti che rendono possibile trasformare il settore in un

"attrattore" di energie umane e materiali: da questo punto di vista Como può rappresentare la determinazione con cui il Centro nazionale di documentazione, e quindi il Dipartimento per gli affari sociali, unitamente alla stragrande maggioranza delle Regioni italiane intendono proseguire e rilanciare l'applicazione della legge 285/97 per il secondo triennio, pur in uno scenario sottoposto a profondi mutamenti.

L'avvio di analoghe iniziative di formazione nazionale per quanto riguarda l'applicazione della legge 476/98 sulle adozioni internazionali e di un percorso nazionale di formazione sulle tematiche del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia previsti per i primi mesi del 2001, unitamente alla progettazione di diverse modalità di sviluppo degli interventi formativi per la 285/97 e per la 451/97 anche mediante l'esplorazione di percorsi di Formazione a Distanza, testimoniano dell'interesse che una tale "sperimentazione formativa" ha sollevato.

4. L'attività formativa nazionale nel suo complesso

Nel corso del triennio 1998/2000, oltre duemila fra operatori, funzionari e dirigenti prendono parte alle attività formative organizzate dal Gruppo tecnico interregionale e dal Centro nazionale di documentazione - Istituto degli Innocenti per la migliore attuazione della legge 285/97. A queste attività partecipano in qualche modo praticamente tutte le Regioni (a eccezione della Campania).

Le attività formative vere e proprie vengono realizzate fra il 1999 e il 2000 con lo svolgimento di 26 attività seminariali (da un minimo di 2 a un massimo di 6 giornate per ciascuna iniziativa) che hanno coinvolto 1300 persone e che hanno spaziato fra le tematiche più varie, coinvolgendo a un tempo funzionari, progettisti, dirigenti amministrativi, amministratori pubblici e tecnici, fra cui in particolare: assistenti sociali, sociologi, psicologi, pedagogisti, educatori, insegnati e medici. Se le tematiche della pianificazione e della programmazione nelle politiche sociali, della gestione e della valutazione, delle finalità progettuali nelle procedure amministrative hanno caratterizzato la prima fase delle attività formative, nella prosecuzione del percorso ci si è occupati in particolare di flussi informativi e di documentazione, di sviluppo della genitorialità, di problematiche interistituzionali e di rapporto pubblico-privato in ambito amministrativo.

In realtà anche le iniziative di Bologna e di Como hanno avuto discrete valenze formative, anche perché fra gli *input* principali si sono collocati il primo manuale per la 285 (*Infanzia e adolescenza. Diritti e opportunità - Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/97*) nell'iniziativa di Bologna, e il secondo

manuale per la 285 (*Il calamaio e l'arcobaleno - Orientamenti per progettare e costruire il Piano territoriale della legge 285/97*), più metodologico e orientato alla riprogettazione e prefigurazione del secondo triennio, nell'iniziativa di Como.

All'origine delle iniziative, il *Documento sulle modalità di utilizzo della quota del 5% di cui all'art. 2 della legge 285/97* predisposto nell'ottobre 1998 dal Gruppo tecnico interregionale ha stabilito la possibilità di affiancare alle attività formative nazionali, una formazione interregionale più localizzata fra alcune regioni su tematiche comuni e una formazione più specificamente regionale come contesto di approfondimento. Inoltre il documento ha individuato criteri unitari e condivisi per l'utilizzazione delle risorse, mettendo al centro due obiettivi prioritari che consistono da un lato nell'individuazione di aree metodologiche e progettuali dove concentrare l'acquisizione di competenze (elaborazione, monitoraggio, documentazione e valutazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi) e dall'altro nell'attivazione di servizi e interventi per le procedure amministrative e gestionali.

Su questa base si è sviluppata l'intera attività formativa nazionale, che è già stata documentata per quanto riguarda le fasi iniziali nei quaderni del Centro nazionale n. 2 e n. 8, mentre tutta la prima fase dei lavori è contenuta nel quaderno n. 15 *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*.

Quest'ultimo quaderno è anch'esso interamente dedicato alla documentazione delle attività formative svolte nella seconda parte del 1999 e nel 2000, oltre che alla puntuale documentazione dei lavori del recentissimo seminario di Como (nell'ambito del quaderno n. 20 e del n. 20 *bis* accessibile sul sito www.minori.it).

5. L'attività formativa del secondo semestre 1999 e del 2000

Le attività formative realizzate nel secondo semestre del 1999 e nel 2000 sono ben rappresentate sia nel capitolo sui programmi di formazione, che nel capitolo sulla valutazione del percorso formativo.

In sintesi sono state realizzate le attività seguenti.

- Due edizioni seminariali di 6 giornate ciascuna su *Osservazione e monitoraggio - condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza; interventi, risposte, servizi; documenti e rappresentazioni*; il seminario, posto all'incrocio fra le esigenze di documentazione della legge 285/97 e quelle attinenti la realizzazione degli Osservatori sull'infanzia e l'adolescenza a livello regionale connessi alla legge 451/97, ha coinvolto oltre un centinaio di partecipanti, provenienti da tutte le regioni coinvolte nelle azioni formative.

- Quattro edizioni seminariali di 3 giornate ciascuna su *La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità*; questo seminario, di carattere introduttivo alla tematica della genitorialità, ha riguardato lo stato dell'arte degli studi sulla famiglia approfondendo modelli di supporto, autorganizzazione e *self-help* con particolare riferimento al possibile utilizzo delle reti informali e ha coinvolto oltre 200 operatori.
- Tre edizioni seminariali di 3 giornate ciascuna su *Sostegno alla genitorialità e buone prassi*; si è trattato di un seminario di approfondimento sulle iniziative esistenti in Italia e in Europa, con particolare riferimento alla messa a punto dei progetti, alla definizione dei modelli e alle "buone prassi" in genere; anche a questo seminario hanno preso parte più di 100 operatori, spesso in continuità con il seminario precedente.
- Due edizioni seminariali di 2 giornate ciascuna su *Le istituzioni pubbliche e le forme della loro collaborazione nei servizi sociali alla luce della legge 285/97*; incentrato sulle collaborazioni interistituzionali, questo seminario ha avuto oltre un centinaio di partecipanti e, come il successivo, ha approfondito le tematica che erano già state affrontate nell'unico seminario amministrativo realizzato nella fase precedente.
- Tre edizioni seminariali di 2 giornate ciascuna su *La collaborazione pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della legge 285/97*; anche per questo seminario quasi 150 partecipanti per l'approfondimento di tematiche considerate di grande attualità e praticamente mai affrontate in iniziative formative di carattere nazionale.

Allo stesso modo è possibile rintracciare gran parte dello sviluppo tematico delle diverse attività seminariali a partire dalle relazioni dei coordinatori scientifici – che aprono le rispettive aree tematiche, *area flussi informativi e documentazione; area genitorialità; area amministrativa* –, dalle sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione, e infine dalle diverse relazioni e comunicazioni qui presentate e che rappresentano complessivamente in maniera adeguata la complessità delle attività formative realizzate in sede seminariale.

Appare quindi opportuno, per restituire almeno in parte tale complessità non solo dal punto di vista dei contenuti, ma anche e soprattutto da un punto di vista più metodologico, e per rendere conto al meglio il percorso effettuato, esaminare alcuni fattori trasversali alle diverse attività seminariali, inserendo progressivamente alcune osservazioni riferite alle specifiche attività del secondo

semestre 1999 e del 2000 svolte, in modo tale da registrare eventuali evoluzioni rispetto a quanto accaduto nelle attività formative del primo semestre 1999.

5.1 Il numero dei partecipanti e le edizioni seminariali

Ferma restando l'inadeguatezza di sessioni seminariali costituite da centinaia di partecipanti per la realizzazione di un efficace contesto di apprendimento, occorre registrare la sostanziale conferma di un *setting* formativo con 50-60 partecipanti complessivi che possano suddividersi in 3-4 gruppi di lavoro. Un contesto come quello di Como (380 partecipanti) si presta a una realizzazione-evento dove la centralità delle sessioni di plenaria è indubbia e può essere accompagnata eventualmente da sessioni parallele, l'efficacia dell'intervento è più orientata al riconoscersi parte di un significativo mutamento culturale in atto, le ricadute sono più di carattere informativo. Un contesto come quello di Bologna (180 partecipanti) è in parte simile al precedente, anche se l'articolazione dei lavori in 6-7 gruppi di lavoro può consentire un maggiore avvicinamento a ricadute di tipo formativo, pur se i tempi e il livello di partecipazione sono in genere piuttosto contenuti. Un contesto mai sperimentato in questi seminari – ma che si andrà a sperimentare fra breve nella formazione per la 476/98 (Montecatini; 120 partecipanti) – si può configurare come *setting* prettamente formativo con una buona articolazione di gruppi di lavoro (almeno 4) e una forte attenzione alla successione delle diverse fasi di lavoro e degli strumenti utilizzati: non è certamente un contesto ideale, naturalmente, ma si può tentare di renderlo fruttuoso. Infine, la presenza di 50-60 partecipanti (Firenze, Fiesole, Montecatini), con almeno tre gruppi di lavoro, si è rivelata la formula più equilibrata per consentire nei gruppi un rapporto *face to face* e nelle sessioni di plenaria una percezione non assembleare dei lavori.

Il numero delle edizioni seminariali riproponibili – necessità questa connessa alla formazione nazionale di un elevato numero di persone su tematiche analoghe – non può superare le 2-3 riproposizioni; questa considerazione è innovativa rispetto al primo semestre 1999: in quel caso infatti, le 6 edizioni seminariali di un unico seminario (gestione e valutazione), mantenendo in particolare un medesimo coordinatore scientifico e un analogo *staff* di esperti, ha comportato notevoli problemi di realizzabilità, di ripetitività e di tenuta, pur consentendo un sostanziale raggiungimento degli obiettivi formativi; nelle nuove attività realizzate, non si sono mai superate le due edizioni (tre in un solo caso, sull'area amministrativa, data la particolarità del seminario); quando ciò non è stato possibile, si è attuato di fatto uno sdoppiamento del coordinamento scientifico e un'articolazione di *staffs* formativi e di *tutors* differenziati (vedi

area genitorialità); ciò ha comportato di fatto un miglioramento e un'economia di scala ottimale fra competenza acquisita e interesse-curiosità intellettuale dello *staff* formativo.

5.2 I gruppi di lavoro

I gruppi di lavoro nell'ambito dei seminari consentono di creare un clima più personalizzato e favorevole al confronto, di avvicinarsi all'obiettivo formativo in modo meno standardizzato e più contestualizzato, di sperimentare in una situazione "faccia a faccia" modalità di discussione e di lavoro cooperativo generalmente più gradite ed efficaci.

Certo nella pratica attuazione delle ultime attività formative le differenze sono state, a volte, rilevanti, mentre dal punto di vista numerico si è cercato di mantenere un *range* di partecipanti fra le 15 e le 20-22 unità.

In sintesi, quindi:

- Per le attività seminariali con compiti a livello di gruppo piuttosto strutturati e su tematiche complesse da un punto di vista operativo (vedi area flussi) si è inteso privilegiare un numero contenuto di partecipanti (4 gruppi per il seminario, 13-15 partecipanti per gruppo); la conduzione è stata comunque molto raccordata fra *tutor* e coordinatore scientifico, vista l'alta "tecnicità" richiesta.
- Per le attività seminariali con compiti a livello di gruppo in genere limitati alla discussione (vedi area amministrativa) è stato previsto un numero più consistente di partecipanti (20-22), ma d'altra parte in questa area seminariale è in discussione la stessa permanenza di un lavoro di gruppo: da un lato infatti è necessario per quanto già specificato sull'utilità dello strumento gruppo, d'altra parte tende a essere minimizzato dalle tematiche in discussione che richiedono un forte contributo in sede di plenaria e dalle specificità del *target* dell'area amministrativa.
- Per le attività seminariali con una funzione più classica dei gruppi di lavoro (incontri più frequenti, anche se non sembrano mai abbastanza; compiti di lavoro sufficientemente articolati e perseguibili; conduzione dei gruppi abbastanza "autonoma") è stato previsto un numero intermedio di partecipanti (18-20) con 4 gruppi nel seminario (vedi area genitorialità).
- Un'innovazione particolarmente degna di nota è costituita dai "mini gruppi" o "gruppi veloci", sperimentati in particolare con sistematicità nei seminari sui flussi informativi e più sporadicamente in quelli sulla genitorialità; si tratta di presuddividere la sala dei lavori in 4 quadranti "a croce" e di strutturare la stessa plenaria, non appena possibile e quindi dopo le prime fasi di

apertura dei lavori, come una situazione di lavoro formativo che vede i partecipanti di uno stesso gruppo sedersi accanto in un medesimo "quadrante" con il proprio *tutor* di riferimento. Tale collocazione, fra l'altro, riveste un ruolo di parziale rassicurazione e migliora il clima di gruppo perché consente una maggiore attenzione e una individualizzazione in parte analoga a quella che si realizza in contesti di "educazione attiva".

Una volta realizzata può consentire, dopo lo svolgimento di interventi in aula di uno o più esperti (sarebbe consigliabile non più di due), di riunire velocemente i "mini gruppi" con uno spostamento molto relativo – mettendosi in cerchio e parlando a voce non troppo alta – e permettendo al *tutor* di raccogliere in 10-15 minuti le osservazioni principali e le eventuali domande da rivolgere ai relatori e/o al coordinatore scientifico; in tal modo si minimizzano di fatto i tempi di spostamento e si aumenta l'interesse delle persone, dato che si moltiplicano i momenti in cui le persone non stanno solamente ad ascoltare o a guardare quanto esposto da altri, ma interagiscono – seppur velocemente – fra di loro e con questi contenuti.

L'utilizzo di questo strumento formativo non appare estendibile a tutti i contesti, ma la sua utilità è indubbia e sembra opportuno raccomandarne la sperimentazione in situazioni diversificate.

5.3 I coordinatori scientifici

Se il responsabile del seminario rappresenta il collante organizzativo e metodologico che consente di dare unitarietà all'intervento formativo dalle fasi di preprogettazione alle fasi di valutazione e riprogettazione dell'intervento formativo, "il" o "i" coordinatori scientifici rappresentano l'elemento principale di tenuta del seminario da un punto di vista "contenutistico" e di "affidabilità scientifica" dell'azione formativa. Tale denominazione va però riempita di contenuto, dato che troppo spesso si associa all'appartenenza ad un "comitato scientifico" di varia natura, che prefigura accanto a una competenza indubbia della materia e a una solida padronanza, una partecipazione piuttosto estemporanea e maggiormente connessa all'area della "teorizzazione" piuttosto che della "pratica".

Le caratteristiche dell'intervento di questa figura, così come si sono delineate nel corso delle ultime attività formative svolte, consistono in una partecipazione costante sia alla fase progettuale che alla fase realizzativia delle stesse, con un raccordo funzionale con il responsabile del seminario da un lato e con il gruppo di *tutor* dall'altro, e una integrazione costante degli interventi degli esperti chiamati a dare il loro contributo. Si tratta in pratica di "accompagnare" con un ruolo "esperto" il gruppo dei partecipanti alla realiz-

zazione degli obiettivi formativi, mantenendo al contempo desto l'interesse e non eccedendo nel protagonismo in modo da consentire un dialogo a più voci e una reale interdisciplinarietà dell'apporto formativo.

La presenza costante del coordinatore scientifico ai lavori seminariali, sebbene non garantisca di per sé quanto sopra auspicato, consente di fatto una forte unitarietà dell'intervento e migliora in modo consistente la qualità dell'intervento formativo. Anche in questo caso si tratta di un'innovazione introdotta in questa seconda fase dei lavori formativi.

5.4 Il contributo di docenti, esperti e *tutor*

L'apporto competente di docenti ed esperti è determinante in attività formative di carattere nazionale che intendono in genere costituire un punto di riferimento sullo "stato dell'arte" della disciplina o, più spesso, della tematica oggetto dell'intervento. È naturalmente necessaria una verifica della indubbia competenza che deve caratterizzare gli apporti richiesti e la compatibilità con uno scenario di apprendimento aperto alla integrazione dei saperi di tipo multidisciplinare ma, più ancora, interdisciplinare. Le stesse modifiche descritte nella sezione *Il numero dei partecipanti e le edizioni seminariali* motivano il forte divario fra il numero di esperti e docenti (compresi i coordinatori scientifici) coinvolti nella prima fase formativa e quelli coinvolti in quest'ultima. Si passa da 12-15 persone a oltre 50 unità, con una pluralità di voci e di approcci che è testimoniata dallo stesso elevato numero di contributi presenti in questo volume. Un *trend* analogo ma più contenuto si è verificato per il gruppo dei *tutor* che è passato dalle 7 alle 14 unità, raddoppiando pur in presenza di un numero quasi analogo di seminari fra prima e seconda fase formativa; dal punto di vista qualitativo si è invece mantenuta una elevata competenza formativa per quanto riguarda i *tutor*, tutti formatori di livello nazionale, che garantiscono in quasi tutti gli interventi seminariali un avvicinamento al migliore raggiungimento degli obiettivi formativi, in un contesto di maggior familiarità e condivisione che attenua la formalità degli incontri.

5.5 L'effetto moltiplicatore in sede regionale

Un effetto indiretto, di cui si è avuta notizia in prima persona dai partecipanti alle attività seminariali o, più spesso, dai referenti regionali, consiste nella parziale riproposizione di interventi formativi realizzati a livello nazionale in contesti regionali o, alcune volte, interregionali. Spesso si è trattato dell'organizzazione di *setting* in tutto o in parte analoghi a quelli cui si è partecipato, frequentemente con gli stessi docenti, esperti e *tutor* che hanno saputo comunicare e operare adeguatamente: naturalmente il tutto coniugato con specifici obiettivi formativi e informativi connessi ai contesti territoriali. La ricaduta è indubbiamente positiva e

consente di ipotizzare una concatenazione non meccanicistica fra contesti formativi nazionali di carattere interregionale e contesti formativi interregionali – fra poche regioni – oltre che più specificamente regionali.

Per molti aspetti una tale ricaduta può essere favorita da un adeguato pensiero progettuale in ambito formativo, anche se non ritengo possa essere del tutto preventivata, proprio perché frutto non di una semplice e meccanica riproposizione, ma di una originale riformulazione e riprogettazione contestualizzata.

5.6 Il *setting* e gli strumenti formativi

Diversi elementi del *setting* formativo utilizzato sono già stati descritti. Dipendono prevalentemente dal tipo di formula seminariale adottata, dalla residenzialità dell'intervento formativo, dalle caratteristiche degli *staff* formativi, dallo stesso clima "apprenditivo" che si è inteso favorire, e così via.

Alcuni elementi specifici sono rappresentati dalle seguenti caratteristiche.

- Una consistente "tecnicizzazione" dell'intervento formativo in alcuni seminari – area flussi informativi – che ha inteso far familiarizzare tutti i partecipanti con modalità espositive e di analisi dei dati (uso del proiettore da PC, esposizioni in *powerpoint*, esplorazione in diretta di banche dati, navigazione in Internet ecc.) funzionali all'area tematica esplorata.
- Un'analoga "tecnicizzazione" dei contenuti – sempre nell'area flussi informativi –, seppure contemperata da un utilizzo accorto delle alternanze fra momenti di plenaria, gruppi di lavoro, "mini gruppi" ed esercitazioni individuali in sede seminariale e durante l'interfase fra un modulo e l'altro, che ha comportato consistenti difficoltà rispetto a un *target* di partecipanti non sempre corrispondente a quanto previsto (spesso non c'era nessuna vicinanza e familiarità con Osservatori di qualche tipo, anche "costituendi").
- Una forte "tecnicalità" dei contenuti – area amministrativa – coniugata con un approccio prevalentemente centrato sui momenti espositivi in plenaria e il supporto di strumenti tecnici standard (lucidi e lavagna luminosa, lavagna a fogli).
- Una articolazione costante dei contributi espositivi in plenaria fra relazioni di sfondo e comunicazioni orientate all'esemplificazione di strumenti e/o ambienti quali banche dati e simili (nel seminario dell'area flussi), così come fra relazioni di base e "buone prassi" illustrate per comprendere al meglio la realizzabilità di una iniziativa (nel seminario sulle buone prassi dell'area genitorialità).

- Una sperimentazione innovativa connessa a un duplice binario (informatizzato e non informatizzato) per quanto riguarda i lavori interfase del seminario dell'area flussi: in sede seminariale sono state assegnate delle attività esercitative, naturalmente non obbligatorie, da svolgere nel periodo – circa un mese – di interfase, fra i tre moduli previsti; diverse di queste potevano comportare l'utilizzo di tecnologie informatiche e delle e-mail; in particolare per quanto riguarda l'e-mail si è anche prefigurata una assistenza on-line direttamente con il coordinatore scientifico del seminario, che ha utilizzato questo canale anche per diffondere materiali di interesse prodotti e rintracciati dallo *staff* o fatti giungere dagli stessi partecipanti; uno dei limiti più consistenti dell'iniziativa è costituito dal fatto che si è faticato molto per rintracciare gli indirizzi e-mail scoprendo alla fine che un seminario così connesso a questo tipo di "tecnologia", vedeva non più di un terzo dei partecipanti con un proprio indirizzo elettronico, specchio di una difficoltà degli enti pubblici e forse degli stessi operatori in questo settore.

6. Il seminario nazionale di Como e il supporto alla nuova triennalità della legge 285/97

Anche il seminario nazionale recentemente conclusosi a Como non ha bisogno di particolari descrizioni in questa sede, dato che è ben illustrato in tutte le sue parti nella seconda parte di questo volume.

Si è trattato di un importante evento che ha consentito di fare il punto sull'applicazione della legge 285/97 nel primo triennio, di esaminare le prospettive e gli scenari aperti dall'approvazione della *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* (legge 328/00) e dalle nuove modalità di finanziamento, di riflettere sulla riprogettazione e l'impostazione del nuovo triennio anche mediante il nuovo manuale metodologico sulla 285 *(Il calamaio e l'arcobaleno)*, di portare a sintesi il lavoro formativo complessivo svolto nel triennio dal Centro nazionale di documentazione e dall'Istituto degli Innocenti con il Gruppo tecnico interregionale.

La sostanziale riuscita dell'incontro (oltre 370 partecipanti di 16 regioni) non attenua, comunque, il clima di incertezza legato al fatto che il Gruppo tecnico interregionale non si riunisce più da diversi mesi, in assenza di un mandato preciso da parte degli assessori regionali.

A uno degli ultimi incontri nell'autunno del 2000 e a fronte di una valutazione complessivamente molto positiva dei seminari formativi organizzati nell'ambito del primo triennio di applicazione della legge, era già stata presentata, e accolta positivamente, una proposta per le attività del 2001 che teneva conto anche delle esigenze evidenziatesi di decentrare in parte le stesse attività formative nazionali e di dare, da parte del Centro nazionale di documentazione un

supporto scientifico alle attività formative interregionali organizzate fra alcune Regioni. Tale proposta, formulata anche in accordo con il nuovo piano nazionale di azione 2000-2001, presenta proposte formative attinenti l'*area pianificazione*, l'*area flussi informativi*, l'*area amministrativa* e l'*area adolescenza*, e sta per essere integrata da proposte progettuali che tengono presente l'utilizzo della formazione a distanza come supporto ad interventi formativi che prevedono l'alternanza fra formazione in situazione (nelle sedi nazionali) e formazione a distanza (direttamente nelle proprie sedi di lavoro).

All'ultima attività formativa svolta nel 2000, erano presenti in contemporanea sia la referente della Regione che ha coordinato il Gruppo tecnico interregionale nelle fasi di avvio delle attività (la Regione Friuli Venezia Giulia), sia la referente della Regione che ha coordinato le fasi conclusive dello svolgimento delle attività formative (la Regione Lombardia); la prima ha aperto i lavori del seminario, mentre la seconda ha tenuto le conclusioni: entrambe hanno restituito ai partecipanti – 60 in quella sede, ma simbolicamente in rappresentanza dei 2000 che complessivamente si sono alternati in tre anni di attività – la soddisfazione delle Regioni per la qualità del lavoro formativo svolto a livello nazionale. Lo sforzo organizzativo è stato considerevole, la fatica è stata tanta, le criticità da affrontare innumerevoli, ma allo stesso tempo l'entusiasmo e la professionalità degli *staff* formativi e dei partecipanti spesso impegnati in azioni di supporto competente reciproco, unitamente al costante sforzo di riprogettazione delle attività svolte, consente di fare un bilancio provvisorio fortemente positivo. Considerato il punto di partenza e il contesto nazionale come è venuto modificandosi nel frattempo, c'è da essere più che soddisfatti. In futuro, cosa accadrà?

Le basi per ben operare ci sono tutte. Nel frattempo possiamo consegnare a tutti i colleghi che si occupano di infanzia e adolescenza in Italia il frutto del lavoro competente di 2000 fra loro, che hanno dedicato risorse ed energie testimoniate da questo stesso lavoro di documentazione formativa. Un grazie sentito a tutti loro e allo *staff* che ha supportato lo svolgimento delle attività e in particolare a Roberto Maurizio per il sostegno all'azione seminariale e le sintesi dei lavori di gruppo.

La formazione nazionale nel secondo semestre 1999 e nel 2000: i programmi di formazione*

1. Premessa; 2. Il contesto formativo; 3. La prima area seminariale: flussi informativi e documentazione; 4. La seconda area seminariale: genitorialità; 5. La terza area seminariale: amministrativa

1. Premessa

I primi seminari formativi interregionali sono stati realizzati a Bologna nel luglio 1998, con la partecipazione di 340 operatori e dirigenti provenienti da 17 regioni italiane.

Dopo questa prima esperienza, nel corso del primo semestre 1999 a Firenze è stato realizzato un percorso formativo articolato (3 seminari, 12 edizioni, 48 giornate formative) che ha visto la partecipazione di 600 operatori, funzionari e dirigenti provenienti da 15 regioni.

I giudizi espressi dai partecipanti, in entrambi i casi, sono stati in gran parte positivi, così come ampiamente positiva è stata la valutazione delle Regioni in sede di approvazione del documento finale delle iniziative del primo semestre 1999.

L'incontro e il lavoro formativo comune fra un numero così elevato di operatori, funzionari e dirigenti di diverse Regioni ha costituito nel panorama nazionale una novità fortemente apprezzata, anche se tale percorso appare solo avviato e sottodimensionato rispetto ai bisogni formativi.

La committenza del programma formativo è costituita ormai stabilmente dal Coordinamento degli assessori regionali alle politiche sociali e quindi dal Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno infantile.

L'azione progettuale coordinata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli innocenti, è stata condotta in collaborazione con il Gruppo tecnico interregionale coordinato dalla Regione Lombardia. Il raccordo progettuale specifico è stato realizzato con l'apposita Commissione progettazione costituita da esponenti delle Regioni Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Sicilia, Umbria.

* A cura di Giorgio Macario, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti, responsabile delle attività seminariali.

2. Il contesto formativo

La maggiore complessità degli interventi formativi connessi alla legge 285/97 è data dalla necessità di mantenere a un tempo un'unitarietà dell'impianto complessivo a livello nazionale e le molteplici esigenze di differenziazione degli interventi a livello di ambiti territoriali.

La dimensione nazionale e interregionale dell'intervento formativo resta prevalente ma deve necessariamente coniugarsi con approfondimenti mirati fra diversi ambiti territoriali su tematiche organizzative, gestionali e professionali rilevanti.

Se nel corso dei seminari del primo semestre tale indicazione ha costituito un *leit motiv* dell'azione formativa, ancor più è apparso necessario svilupparla nel corso delle attività formative proposte per il secondo semestre del 1999 e per il 2000.

Il pieno avvio della fase realizzativa dei progetti, dopo la preparazione e l'approvazione dei piani territoriali di intervento, ha fatto emergere con forza quanto era già stato segnalato dai partecipanti dei seminari di Bologna del 1998 e di Firenze del primo semestre 1999, e cioè l'importanza di approfondire le principali tematiche specifiche sulle quali convergono gran parte dei progetti e dei servizi proposti.

Fra queste la genitorialità, indicata come tematica rilevante da più del 20% dei partecipanti ai seminari, ed emersa come tematica fortemente trasversale presente in gran parte dei progetti approvati dalle Regioni, si caratterizza come ambito a un tempo connesso a prassi fortemente innovative e importante fattore di prevenzione del disagio.

I due seminari proposti, *La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità* e *Sostegno alla genitorialità e buone prassi - metodologie, strumenti e prassi a confronto* articolano un percorso che spazia dallo stato dell'arte della genitorialità al confronto sulle prassi più innovative presenti nel panorama nazionale.

Un secondo elemento connesso alla fase realizzativa dei progetti e strettamente legato al percorso di progettazione e di valutazione degli interventi è costituito dall'importanza crescente dei flussi informativi e della documentazione nei processi di comprensione della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. La stretta connessione con la legge 451/97 e la nascita degli Osservatori in ambito regionale rende ancor più attuale la necessità di cercare raccordi e sinergie con le sedi nazionali che si occupano di tali tematiche anche per quanto riguarda la legge 285/97.

Il seminario *Osservazione e monitoraggio - condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza; interventi, risposte, servizi; documenti e rappresentazioni* costituisce una proposta unitaria articolata su tre moduli centrati su condizione dell'infanzia, stato dei servizi e documentazione, con apporti di tipo teorico-tecnico in prima giornata e pratico-operativo in seconda. Una proposta introduttiva ma al contempo avanzata per

realtà – sia regionali che nazionali – che faticano a trovare linguaggi comuni, strumenti compatibili e metodologie raffrontabili.

Un terzo elemento che costituisce una sorta di accompagnamento dell'intero percorso di attuazione della legge 285/97 è rappresentato dalla dimensione amministrativa, che fin dalla proposta seminariale dello scorso semestre è stata vista più in connessione alla sua possibile coniugazione con le finalità progettuali che ispirano la legge, piuttosto che nei suoi aspetti strettamente tecnici.

Un tale percorso si articola nel secondo semestre 1999-2000 in due seminari specializzati connessi il primo all'approfondimento di conoscenze degli strumenti giuridici di collaborazione fra istituzioni (*Le istituzioni pubbliche e le forme della loro collaborazione nei servizi sociali alla luce della legge 285/97)* e il secondo alle collaborazioni possibili fra istituzioni pubbliche e soggetti privati (*La collaborazione pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della legge 285/97*).

Come appare evidente dall'articolazione delle proposte seminariali, nonostante l'interesse suscitato da diverse delle proposte formative realizzate nel primo semestre, sono quelle in particolare strettamente legate alle fasi attuative della legge 285/97 e agli intrecci normativi e legislativi che via via si presentano che trovano spazio nel programma elaborato. È questo il senso della specializzazione e dell'attenzione alle fasi attuative per quanto riguarda l'area amministrativa, così come degli approfondimenti connessi ai flussi informativi e alla documentazione; mentre altri argomenti tendenzialmente trasversali di carattere metodologico, come ad esempio il monitoraggio e la valutazione dei progetti e dei piani, saranno riconsiderati nella prosecuzione delle attività formative funzionalmente alle nuove esigenze connesse al rifinanziamento della legge 285/97 e alle ipotesi di riprogettazione e ripresentazione dei piani triennali; e infine alcuni approfondimenti tematici, legati in particolare all'adolescenza e alle problematiche dell'abuso, dopo l'attenzione prioritaria dedicata alla genitorialità, saranno ugualmente presi in considerazione nei prossimi mesi e sono già in fase di progettazione avanzata.

Alla realizzazione delle attività seminariali hanno contribuito: *responsabile dei seminari* Giorgio Macario; *responsabili scientifici* Franco Dalla Mura, Paola Di Nicola, Susanna Mantovani, Stefano Ricci; *referenti di area* Roberto Maurizio, Milena Rosso; *docenti* Anna Baldazzi, Franca Bimbi, Carmen Belloni, Bruno Bortoli, Enzo Catarsi, Ugo D'Ambrogio, Pier Paolo Donati, Viviana Egidi, Fabio Folgheraiter, Andrea Maccarini, Marisa Malagoli Togliatti, Paola Milani, Tullia Musatti, Sergio Muscetta, Gabriella Paolucci, Marina Piazza, Igino Poggiali, Anna Putton, Emanuele Ranci Ortigosa, Giovanna Tresso, Sandra Venturelli; *relatori* Vinicio Biagi, Giovanni Biondi, Pietro Boffi,

Giuliana Bonello, Luca Citarella, Daniela Gregorio, Marisa Lama, Renato Mion, Michele Neri, Riccardo Poli, Luca Ronfani, Antonella Schena, Paola Senesi, Giorgio Tamburlini, Raffaele Tomba, Roberto Volpi; *esperti-tutor* Giovanni Amodio, Salvatore Cacciola, Marina Galati, Lorenzo Gallini, Agnese Infantino, Roberto Maurizio, Marina Merana, Tullio Monini, Elisabetta Nigris, Marisa Persiani, Mary Rimola, Milena Rosso, Franco Santamaria, Achille Tagliaferri.

Nel corso dei seminari sono state, inoltre, presentate:
Comunicazioni su buone prassi:
Centri per le famiglie - Comune di Ferrara, Centri per le famiglie - Comune di Parma, Centri infanzia adolescenza e famiglia (CIAF) - Regione Toscana, Comune di Napoli
I progetti genitorialità di:
Regione Toscana, Centro studi età evolutiva - Comune di Venezia, IRCCS Burlo Garofalo - Associazione culturale pediatri, Centro bresciano solidarietà - Brescia, Centro italiano femminile - Bergamo
Le esperienze amministrative: Comune di Monte Porzio Catone e Comune di Lecco, Comune di Torino, Comune di Lucera

3. La prima area seminariale: flussi informativi e documentazione

Premessa

Uno dei punti qualificanti l'azione rivolta ai minori collegata alla legge 285/97 è lo sviluppo contemporaneo di un sistema informativo finalizzato a contribuire alla comprensione delle esigenze e dei bisogni dei bambini e degli adolescenti al fine di operare un'adeguata progettazione degli interventi e valutazione dell'operato.

A rinforzare l'approccio della legge 285/97 che sottolinea l'importanza dell'osservazione, della documentazione, del monitoraggio e della circolarità delle informazioni, la legge 451/97 ha favorito la nascita e il consolidamento di Osservatori sull'infanzia e l'adolescenza a livello regionale impostando così un sistema complesso e articolato di raccolta, trattamento e utilizzo di dati.

Nella fase attuale l'esigenza centrale – fermo restando il principio dell'autonomia territoriale – diventa quella di dar vita al sistema e implementarlo a partire da criteri condivisi onde evitare di avviare strutture analoghe funzionanti in modo differenziato o, peggio ancora, strutture non in grado di comunicare in ragione di prodotti o linguaggi differenti.

L'esperienza del Centro nazionale di documentazione di Firenze nel campo della ricerca, trattamento della documentazione e dei dati inerenti l'infanzia e l'adolescenza, può essere messa a disposizione delle Regioni e degli enti locali per favorire il confronto e l'individuazione dei criteri comuni sulla base dei quali operare lo sviluppo delle realtà locali.

Obiettivi del seminario

Con il seminario *Osservazione e monitoraggio* (relativo alla condizione e ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza e a interventi, risposte, servizi, documenti e rappresentazioni) si intende proporre agli enti coinvolti nella programmazione e gestione dei progetti connessi alla legge 285/97 una occasione di confronto e scambio per fornire un orientamento complessivo e strumenti operativi sui flussi informativi relativi all'infanzia e all'adolescenza rispetto a tre aree:

- lettura e analisi della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- ricognizione sull'organizzazione e lo stato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- trattamento della documentazione sull'infanzia e l'adolescenza.

In considerazione delle esigenze emerse in sede di programmazione dei seminari con le Regioni si reputa indispensabile:

- valorizzare le esperienze e le conoscenze delle Regioni;
- comunicare esperienze dirette in ordine alla possibilità e utilità di realizzare progetti relativi alla documentazione;
- far sperimentare ai partecipanti modalità di trattamento della documentazione.

Metodologia

Il seminario è suddiviso in tre moduli di due giornate ciascuno, a loro volta articolati in due momenti, il primo teorico/tecnico, il secondo pratico/operativo:

1° modulo: *Dimensione teorica*: analisi degli approcci ai flussi informativi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.
Dimensione operativa: presentazione di strumenti di analisi e di lettura dei dati in relazione a finalità organizzative e progettuali.

2° modulo: *Dimensione teorica*: analisi degli approcci e possibile comparazione nazionale nell'ambito del sistema informativo nei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza.
Dimensione operativa: confronto sul passaggio dalla programmazione degli interventi alla riorganizzazione dei servizi (banca dati 285; connessione 285/451; costruzione base dati).

3° modulo: *Dimensione teorica*: analisi degli approcci sulla documentazione inerente l'infanzia e l'adolescenza - oggetto di studio e modalità operative possibili (ambito bibliografico, ambito normativo e legislativo).
Dimensione operativa: confronto sugli strumenti di documentazione per la circolarità e la diffusione delle informazioni.

Target

Il seminario è rivolto a funzionari regionali e di ambito destinati a operare nel costituendo Osservatorio, ai responsabili di progetto locale e di ambito per le implicazioni e correlazioni con l'Osservatorio regionale (sotto il profilo della produzione di informazione da immettere nell'Osservatorio e dell'utilizzo dello stesso). In considerazione della varietà del *target* (chi lavora alla documentazione e chi utilizza la documentazione per elaborazioni, progettazione e organizzazione dei materiali) viene prevista una differenziazione nella proposta di approfondimento pratico/operativo nei tre moduli formativi.

4. La seconda area seminariale: genitorialità

Premessa

È ormai convinzione comune ampiamente suffragata dalla ricerca che nelle proposte di servizi e interventi per l'infanzia, la preadolescenza e l'adolescenza, il coinvolgimento delle famiglie, l'individuazione e il sostegno delle risorse familiari producano esiti efficaci e prolungati nel tempo. In particolare, la capacità di attivare i genitori e di renderli protagonisti e promotori delle iniziative che riguardano i loro figli pare essere un potente fattore di prevenzione nei confronti di disagi relazionali e di altri rischi connessi alla crescita.

Nella tradizione del nostro Paese, il rapporto tra famiglia e servizi è stato connotato a partire dai primi anni settanta dalla partecipazione agli organi democratici previsti prima dai servizi per l'infanzia e poi dalla scuola (gestione sociale e organi collegiali) quali forme più o meno riuscite di controllo democratico dei servizi medesimi oppure, all'interno dei servizi per l'infanzia, da pratiche quali i processi di inserimento/ambientamento che hanno previsto un rapporto individualizzato tra educatori, genitori e bambini e la presa in carico in forme diverse del delicato processo di separazione del bambino piccolo dalla famiglia e della condivisione del suo allevamento in situazione di comunità.

Questo processo si è spesso allargato e ha coinvolto gruppi di genitori nel tentativo di creare una situazione di reciproco supporto; non si può dire però che esistano pratiche estese e intenzionali di supporto alla genitorialità nei servizi per l'infanzia – all'infuori delle cosiddette "nuove tipologie" che hanno anticipato da oltre un decennio alcuni servizi previsti dall'art. 5 della legge 285/97 – né modalità di intervento sistematizzate rivolte alle famiglie con figli adolescenti per quanto molto si sia investito sul versante della formazione dei genitori.

Anche in campo psicopedagogico non esiste attualmente un dibattito scientifico molto articolato sui temi del coinvolgimento familiare e del supporto alla genitorialità.

D'altro lato tanto le famiglie che si accostano ai servizi quanto quelle che non vi si accostano spontaneamente pur evidenziando bisogno di sostegno, spesso si mostrano disorientate nel condurre e

sostenere le scelte educative e chiedono consulenza e confronto in forme diverse a seconda della situazione sociale in cui vivono e della natura dei problemi che le vedono coinvolte.

Pur non essendo facile definire concettualmente e descrivere le pratiche possibili, decidere e mettere in atto forme di sostegno alle famiglie che si collochino in un'ottica promozionale e di *empowerment* anziché assistenzialistica, i seminari previsti privilegiano quegli orientamenti teorici e quelle prassi che si connotano come essenzialmente preventivi anziché riparativi, come formativi anziché clinici.

Obiettivi e metodologia

Coerentemente con gli obiettivi di fornire ai partecipanti conoscenze, idee ed esempi di pratiche che consentano, fin dalla prima fase dei progetti che si andranno ad attivare, il coinvolgimento attivo e il protagonismo dei genitori, si propone una metodologia attiva che modifichi un impianto corsuale o seminariale più tradizionale.

Ciascun seminario prevede una introduzione di carattere teorico e operativo che contribuirà a precisare e a dare adeguate risposte ai nodi critici insiti nelle tematiche affrontate. Per facilitare il raggiungimento degli obiettivi di apprendimento ai corsisti verranno forniti brevi testi (nel primo seminario) o casi di buone pratiche (nel secondo seminario) prodotti dai docenti o da essi segnalati e introdotti che servano da informazione di base e da stimoli alla riflessione. A questa prima fase seguirà la discussione condotta dagli esperti *tutor* che permetterà di evidenziare i nodi problematici e concettuali individuati dai partecipanti. I docenti interagiranno poi con questi nodi, quando è possibile a più voci o nell'ambito di sottogruppi di approfondimento tematico, di approfondimento dei casi, di simulazioni progettuali.

Date le caratteristiche e la delicatezza di questi temi che riguardano la famiglia e la genitorialità, si è ritenuto opportuno offrire contributi culturali diversificati per garantire ai partecipanti la possibilità di riflessioni e analisi ampie e differenziate.

L'articolazione di quest'area prevede due seminari della durata di tre giornate ciascuno: il primo su *La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità*, e il secondo sul *Sostegno alla genitorialità e buone prassi – metodologie, strumenti e prassi a confronto*.

4.1 La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità

Questo seminario di formazione costituisce:

- un'occasione di approfondimento sulla situazione e le caratteristiche della famiglia di oggi con occhio attento alla sua evoluzione, alla definizione dei ruoli al suo interno, nella coppia e tra generazioni;
- un'opportunità di confronto su tematiche quali la prevenzione, il supporto alla genitorialità, l'attivazione delle risorse genitoriali;

- una sede di definizione delle caratteristiche delle principali situazioni, al di là di quelle consuete e di vita quotidiana in cui meglio possono attuarsi interventi di prevenzione per l'infanzia e l'adolescenza e di attivazione delle risorse genitoriali;
- uno spazio di riflessione sui possibili modelli di supporto, di autorganizzazione, di *self help*, di costruzione di reti informali al fine di definire le condizioni che possono promuovere le iniziative autonome dei genitori o renderli *partner* attivi dei servizi.

Target

Responsabili di ambito (piano) e responsabili di progetto per la legge 285/97.

Struttura organizzativa

Il primo seminario si articola su tre giornate ed è da considerarsi propedeutico al secondo seminario, benché la partecipazione al primo non implichi la partecipazione congiunta al secondo.

Il numero di partecipanti previsto per ogni modulo è, in media, di 50 persone.

Sono previste quattro edizioni del seminario.

La sede di svolgimento è situata presso il Centro congressi Vittoria a Montecatini.

4.2 Sostegno alla genitorialità e buone prassi

Questo seminario intende offrire:

- una panoramica delle iniziative esistenti in Italia e in altri Paesi con particolare attenzione al rapporto tra iniziative autorganizzate e promosse da enti locali;
- un approfondimento del processo di definizione e messa a punto dei progetti;
- la definizione dei modelli e delle procedure di valutazione applicabili in questo ambito;
- l'analisi approfondita di alcuni esempi di buone pratiche.

Target

Responsabili di progetto nell'ambito dell'applicazione della legge 285/97.

Struttura organizzativa

Questo seminario si articola su tre giornate ed è da considerarsi un approfondimento orientato all'operatività del precedente; si auspica quindi che i partecipanti che non abbiano partecipato al primo seminario siano sufficientemente aggiornati su tali tematiche.

Il numero di partecipanti previsto per ogni modulo è, in media, di 50 persone.

Sono previste tre edizioni del seminario.

La sede di svolgimento è situata presso Studium (Firenze).

5. La terza area seminariale: amministrativa

Premessa

La legge 285/97 è un esempio emblematico dei più significativi cambiamenti che nel recente passato e nel momento attuale hanno caratterizzato e caratterizzano il modo di essere delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti fra di esse e fra queste e la società civile.

La centralità dell'ente locale e la ricerca della partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle scelte e alle azioni della Pubblica amministrazione sono indicate come valori da realizzare e come obiettivi da perseguire nella Carta costituzionale. Da oltre un ventennio il nostro ordinamento giuridico si è arricchito – con crescita esponenziale – di nuove norme contenute in leggi ordinarie che hanno modificato il nostro ordinamento giuridico nel senso indicato dalla Costituzione.

Gli ultimi anni sono stati contraddistinti sia da una particolare velocità e importanza dei cambiamenti che dalla ricerca di vie nuove e originali per il raggiungimento degli obiettivi, attraverso la coesistenza di elementi che in un passato anche recente sarebbero stati considerati incompatibili (o difficilmente conciliabili) fra loro.

Basti pensare che l'esaltazione della centralità del Comune si è accompagnata con la valorizzazione e il potenziamento degli altri enti locali e che l'esternalizzazione dell'esercizio delle funzioni si accompagna con un'accresciuta responsabilità del Comune quale garante della risposta ai bisogni della popolazione.

Ma l'evento più straordinario di questi ultimi anni è senz'altro costituito dall'ingresso del principio contrattualistico nell'azione amministrativa e nei modelli di amministrazione consensuale.

Tutto ciò rende indispensabile un profondo rinnovamento degli apparati pubblici, che passa inevitabilmente attraverso la revisione degli organici e lo sviluppo della professionalità degli operatori e dei funzionari, che devono essere in grado – per tipologie professionali oltre che per il possesso di adeguate conoscenze – di utilizzare appieno i nuovi strumenti di amministrazione che l'ordinamento mette a loro disposizione, e in particolare quelli relativi alle collaborazioni.

I due seminari proposti costituiscono un'opportunità di approfondimento, tendenzialmente completo, degli strumenti giuridici di collaborazione per favorire da parte delle amministrazioni coinvolte nella legge 285/97:

- il perseguimento delle finalità pubbliche con l'uso di strumenti consensuali;
- il considerare i privati come coprotagonisti con la pubblica amministrazione nell'esercizio della funzione pubblica (in una logica di sussidiarietà orizzontale oltre che verticale) entrata anche formalmente a pieno titolo nell'ordinamento con la legge 265/99;

- l'inquadrare le problematiche in una logica organica e in uno scenario più ampio.

Tale studio, che non può prescindere dall'esigenza metodologica di distinguere i due grandi settori costituiti dalle collaborazioni interistituzionali e da quelle fra pubblico e privato, verrà affrontato tramite approfondimenti di esperti e l'analisi di diverse esperienze territoriali.

In tal modo, pur senza perdere di vista il quadro generale sarà possibile approfondire adeguatamente le singole problematiche e offrire la possibilità ai partecipanti di selezionare i macrotemi di maggiore interesse, eventualmente scegliendo fra le due grandi aree delle collaborazioni fra istituzioni e fra queste e la società civile, il tema di maggiore interesse anche in rapporto alle caratteristiche e ai programmi degli enti di appartenenza.

Obiettivi del seminario

L'obiettivo – comune ai due seminari – è quello di fornire ai partecipanti l'occasione di approfondire le loro conoscenze relative agli strumenti giuridici di collaborazione fra istituzioni (il primo seminario) e fra queste e i soggetti privati (il secondo seminario), con particolare riferimento ai servizi sociali e all'attuazione della legge 285/97.

I due seminari sono autonomi, nel senso che ciascuno esaurisce la riflessione sul proprio contenuto specifico ma possono essere concepiti in sequenza per un approfondimento completo della materia.

Metodologia

Il seminario si snoda attraverso lo studio teorico e lo scambio di esperienze concrete e si articola in unità di lavoro alternate: recepimento delle esigenze dei partecipanti, comunicazioni del docente in plenaria e confronto con i partecipanti, intervento di esperti di settore e confronto con i partecipanti, discussione nei gruppi di lavoro.

L'area amministrativa è stata articolata in due seminari di due giornate ciascuno: il primo su *Le istituzioni pubbliche e le forme della loro collaborazione nei servizi sociali alla luce della legge 285/97* e il secondo su *Le collaborazioni pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della legge 285/97*.

Target

Funzionari e responsabili di ambito e di progetto a livello amministrativo, responsabili di ambito di progetto a livello tecnico, che siano già in possesso delle fondamentali conoscenze giuridico-amministrative (e/o abbiano già partecipato al seminario *Finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della legge 285/97* del primo semestre 1999).

La valutazione del percorso formativo*

1. I partecipanti: dati e caratteristiche tratti dalle schede di iscrizione;
2. La parola ai "clienti" della formazione: il giudizio dei partecipanti;
3. Per concludere

1. I partecipanti: dati e caratteristiche tratti dalle schede di iscrizione

L'analisi delle caratteristiche dei partecipanti alle attività formative, così come delle valutazioni espresse al riguardo dagli stessi verranno presentate qui di seguito in forma sintetica e distinte per attività seminariale.

La forte diversificazione delle tematiche affrontate e dei relativi target di partecipanti renderebbe infatti molto confusa e sostanzialmente inutile una sommatoria indistinta.

In ogni grafico verranno riportati il numero di schede complessive prese in considerazione che variano naturalmente a seconda del grado di compilazione delle stesse; ciò consentirà una lettura maggiormente adeguata dei valori percentuali.

Inoltre il riferimento di ogni grafico alla 1°, 2° e 3° area tematica è indicato sinteticamente (1.1) e relativo alla seguente legenda:

Le attività formative del 2° semestre 1999 in breve

1° Area tematica – FLUSSI INFORMATIVI E DOCUMENTAZIONE
1° Seminario – *Osservazione e monitoraggio*
Condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza; interventi, risposte, servizi; documenti e rappresentazioni
Moduli: n. 3 Durata: 2 giornate (6 totali) Edizioni: n. 2 (novembre 1999/febbraio 2000)
Partecipanti iscritti: n. 135 - Regioni: n. 16

2° Area tematica – GENITORIALITA
2° Seminario – *La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità*
Moduli: n.1 Durata: 3 giornate Edizioni: n. 4 (novembre 1999/febbraio 2000)
Partecipanti iscritti: n. 258 - Regioni: n. 14

3° Seminario – *Sostegno alla genitorialità e buone prassi*
Metodologie, strumenti e prassi a confronto
Moduli: n.1 Durata: 3 giornate Edizioni: n. 3 (gennaio/febbraio 2000)
Partecipanti iscritti: n.180 - Regioni: n. 13

* A cura di Giorgio Macario, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti, responsabile delle attività seminariali e Chiara Barlucchi, metodologa.

3° Area Tematica – AMMINISTRATIVA
4° Seminario – *Le istituzioni publiche e le forme della loro collaborazione nei servizi sociali alla luce della legge 285/97*
Moduli: n. 1 Durata: 2 giornate Edizioni: n. 2 (gennaio/marzo 2000)
Partecipanti iscritti: n. 135 - Regioni: n. 14

5° Seminario – *La collaborazione pubblico privato nei servizi sociali alla luce della L. 285/97*
Moduli: n. 1 Durata: 2 giornate Edizioni: n. 3 (gennaio/marzo 2000)
Partecipanti iscritti: n. 178 - Regioni: n. 16

Totale iscritti alle attività seminariali n. 886

Questa seconda edizione di attività seminariali rivela innanzi tutto come l'interesse per la formazione, il confronto e l'approfondimento delle implicazioni connesse alla realizzazione della legge 285/97 sia sempre molto intenso. Anche in questa occasione infatti il numero di operatori e dirigenti che hanno accolto una simile proposta è alquanto elevato: sul numero totale degli iscritti, sono stati 674 i partecipanti di cui almeno 165 che hanno frequentato più di un seminario (anche se le schede di valutazione compilate alla fine di ciascun seminario, e modulo seminariale per quanto riguarda l'area flussi informativi, ammontano a 839) e provengono in pratica da tutta Italia (nel complesso da 16 regioni).

Nell'insieme la partecipazione maggiore nelle tre aree tematiche ha riguardato soprattutto il Centro-Nord; in particolare la partecipazione più elevata riguarda le regioni Lombardia, Emilia Romagna e Lazio per la prima area seminariale; Lombardia, Friuli e Piemonte per la seconda; Piemonte, Friuli e Lombardia per la terza.

Grafico 1.1 – 1° seminario. La partecipazione secondo le regioni di provenienza (valori percentuali; n. casi 105)

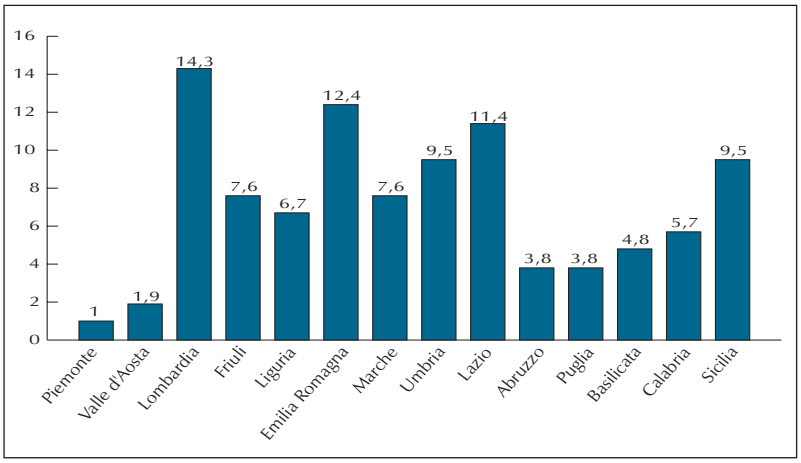


Grafico 1.2 – 2° seminario. La partecipazione secondo le regioni di provenienza (valori percentuali; n. casi 337)

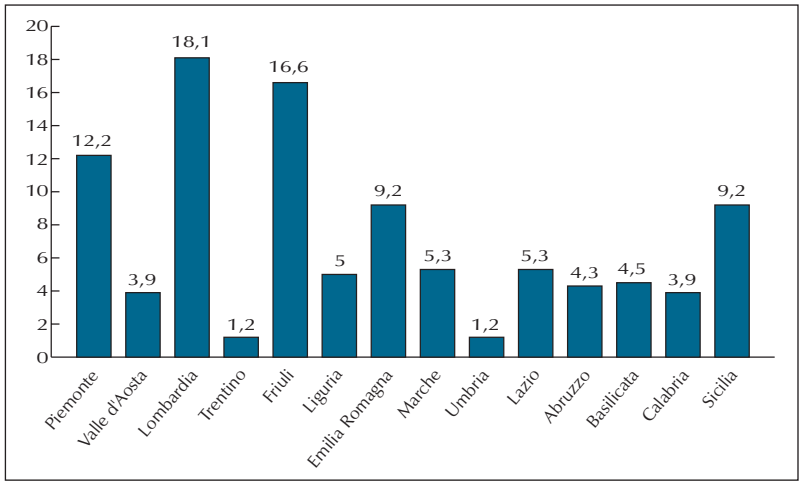
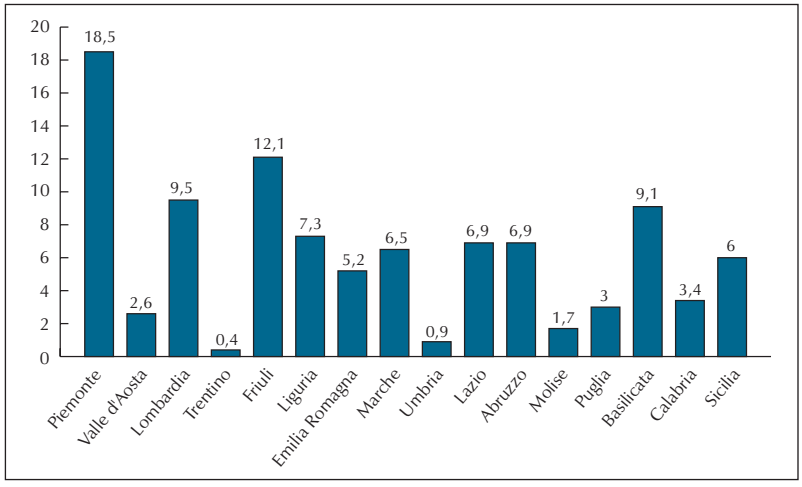


Grafico 1.3 – 3° seminario. La partecipazione secondo le regioni di provenienza (valori percentuali; n. casi 232)



Per quanto riguarda invece la provenienza occupazionale, il settore pubblico, in linea con quanto ci si poteva attendere, è nettamente superiore al privato – tendenzialmente da considerare "privato sociale" – (l'86,2% contro il 13,8%).

All'interno di una gamma variegata di condizioni occupazionali, senza dubbio si distinguono per l'intensità di presenza per lo più i

funzionari rispettivamente pari al 60,9%, 42,4% e 48,3%, mentre appare non trascurabile la percentuale dei dirigenti, da 1 su 10 per la seconda area a quasi 2 su 10 per l'area amministrativa.

Grafico 2.1 – 1° seminario. Ruolo professionale dei partecipanti (valori percentuali; n. casi 105)

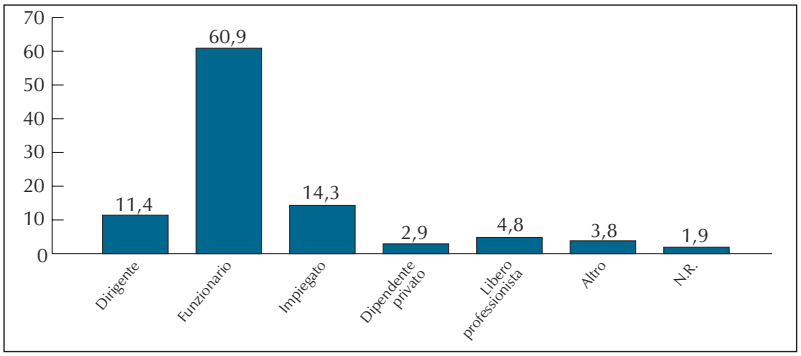


Grafico 2.2 – 2° seminario. Ruolo professionale dei partecipanti (valori percentuali; n. casi 337)

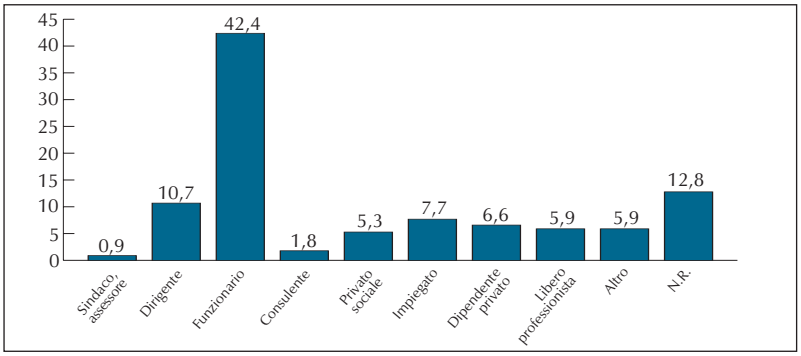
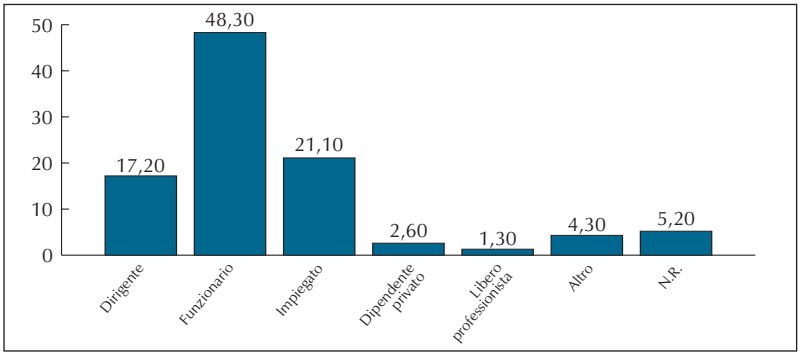


Grafico 2.3 – 3° seminario. Ruolo professionale dei partecipanti (valori percentuali; n. casi 232)



Vista una simile situazione non stupisce che il livello dei titoli di studio dei partecipanti sia molto elevato; se infatti si considerano nel complesso i laureati e coloro che hanno conseguito un diploma universitario (quasi esclusivamente della Scuola di servizio sociale) la percentuale si attesta all'83,8% nella prima area tematica (di cui il 52,4% è laureato), addirittura all'88,4% (di cui la maggioranza – pari al 51,6% – è invece diplomata universitaria) nella seconda e al 71,1% nella terza (dove il rapporto laureati/diplomati universitari è quasi più di 2 a 1 – il 49,1% contro il 22%). La presenza quindi di assistenti sociali – o comunque di tecnici con tale retroterra scolastico e culturale – raggiunge un terzo dei partecipanti nell'area "flussi informativi", supera la metà nell'area genitorialità e si attesta su un quarto nell'area amministrativa.

Per quanto riguarda i ruoli nell'ambito della progettazione e gestione della legge 285/97, in tutte e tre le aree (come mostrano le tavole che seguono) prevalgono nettamente i responsabili di ambito territoriale.

Grafico 3.1 – 1° seminario. Ente di appartenenza dei partecipanti (valori percentuali; n. casi validi 95)

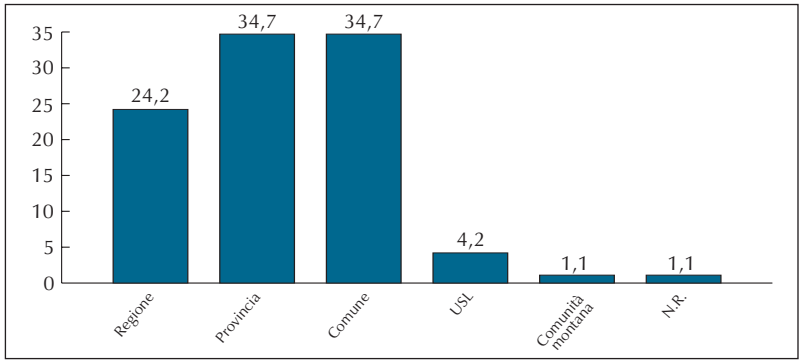


Grafico 3.2 – 2° seminario. Ente di appartenenza dei partecipanti (valori percentuali; n. casi validi 293)

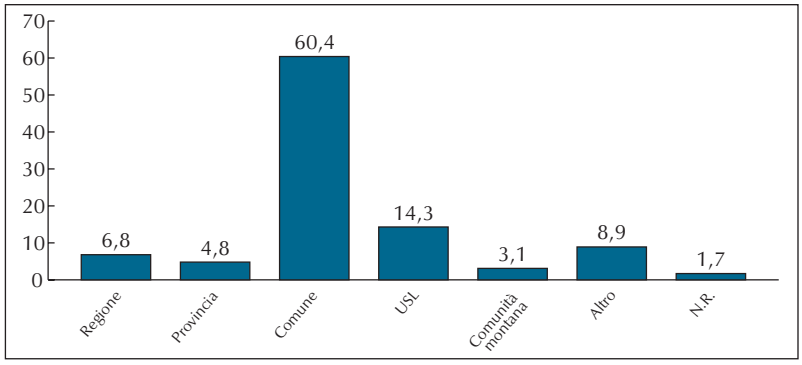
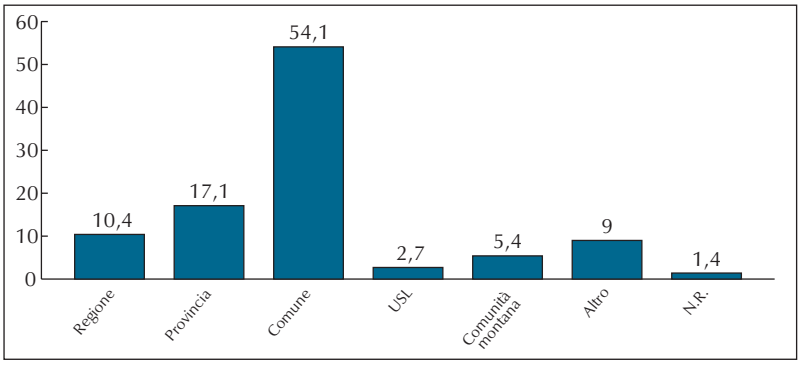


Grafico 3.3 – 3° seminario. Ente di appartenenza dei partecipanti (valori percentuali; n. casi validi 222)



La presenza delle donne è nettamente superiore a quella degli uomini in tutte e tre le aree tematiche: si parte da un *minimo* del 67,6% nella prima, per passare al 71,6% nella terza fino ad arrivare a un massimo dell'88,7% nella seconda (non a caso l'area che accoglie il maggior numero di assistenti sociali, a conferma della sostanziale femminilizzazione della professione).

L'età dei partecipanti invece non discrimina fra le aree sia nel suo campo di variazione (si ha un valore minimo di 23 sia nella prima che nella seconda e 24 nella terza, ed un valore massimo rispettivamente di 67, 60 e 66) sia nel suo valore medio (41,8 anni, 40,8 e 40,1) sia per la classe più numerosa che è ovunque quella che va dai 41 ai 50 anni.

Infine per quanto riguarda la partecipazione ai seminari organizzati dal Centro nazionale di documentazione nel primo semestre del 1999, è da rilevare che la maggioranza dei corsisti (ovvero il 52%) non ha partecipato ai precedenti incontri, prefigurando una sostanziale diversificazione nelle partecipazioni; il seminario più seguito invece dal restante 48% dei partecipanti è il seminario di "formazione sulla gestione e valutazione" tenutosi a Firenze nel 1999, che d'altra parte era stato replicato in sei diverse edizioni.

2. La parola ai "clienti" della formazione: il giudizio dei partecipanti

Al fine di delineare il giudizio globale dei partecipanti rispetto alle attività seminariali il riferimento più significativo non può che essere il grado di soddisfazione finale espresso da ciascuno di essi a conclusione di ogni seminario formativo. Al riguardo il dato che si rileva non lascia spazio a dubbi sia a livello generale che nello specifico di ognuna delle tre aree tematiche: il giudizio espresso infatti è

più che positivo. Infatti su una scala da 0 a 10 la media relativa all'intera proposta di formazione è 7,11, un valore elevato che viene addirittura superato nell'area amministrativa (terza area con 7,62) e a cui si avvicina moltissimo nell'area genitorialità (seconda area con 7) e abbastanza nell'area flussi informativi (prima area con 6,8).

In questa situazione di estrema soddisfazione complessiva fare dunque distinzioni nette fra i *più* e i *meno* soddisfatti sembra quasi una forzatura, essendo le differenze molto contenute. Evidentemente le tre proposte sono state tali da rispondere ugualmente appieno alle aspettative dei diversi partecipanti. L'unica differenza che si può forse evidenziare è che le medie più elevate, registrate appunto nella seconda e terza area, fanno riferimento entrambe ai giudizi espressi sui due seminari distinti qui considerati congiuntamente: *La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità* e *Sostegno alla genitorialità e buone prassi* nella seconda; *Le istituzioni pubbliche e le forme della collaborazione nei servizi sociali alla luce della L. 285/97* e *Le collaborazioni pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della L. 285/97* nella terza. In questi casi i partecipanti hanno avuto la possibilità sia di seguire l'intero percorso dell'area seminariale, sia di frequentare esclusivamente la singola proposta seminariale ritenuta più rispondente alle proprie esigenze formative.

Nella prima area invece, la presenza di un'unica proposta seminariale articolata in tre distinti moduli che hanno affrontato tematiche connesse ma variegate, ha probabilmente scontato un interesse più marcato per alcune di queste e minore per altre.

Un'informazione interessante e per certi aspetti estremamente positiva emerge dal considerare che la soddisfazione elevata nutrita nel complesso dai partecipanti non sembra presentare differenze significative anche se si valutano i punteggi medi differenziati in base alle regioni di provenienza (come mostra la successione dei grafici 4.1, 4.2 e 4.3). Appare quindi quantomeno ridimensionato un luogo comune che tende a considerare troppo difficoltosa la prefigurazione di attività formative su scala nazionale che metta insieme regioni con un livello di organizzazione dei servizi e di funzionalità progettuale e operativa molto differenziato; infatti se viene effettuata un'adeguata analisi dei bisogni formativi e vengono individuate le proposte formative che meglio rispondono alle esigenze evidenziate, se vengono coinvolte le migliori competenze individuabili e se viene condotto in maniera soddisfacente e contestualizzata l'intero percorso formativo – dalle fasi iniziali alla progettazione, alla realizzazione ed eventualmente a una riprogettazione veloce fra una singola edizione e l'altra – a stretto contatto con un organismo committente ampiamente rap-

presentativo dei partecipanti, l'intera proposta formativa può risultare ampiamente soddisfacente per *target* provenienti da situazioni territoriali anche significativamente differenziate.

Grafico 4.1 – 1° seminario. Il punteggio di soddisfazione finale espresso dai corsisti secondo le regioni di provenienza (scala 0-10; valori medi; n. casi validi 285)

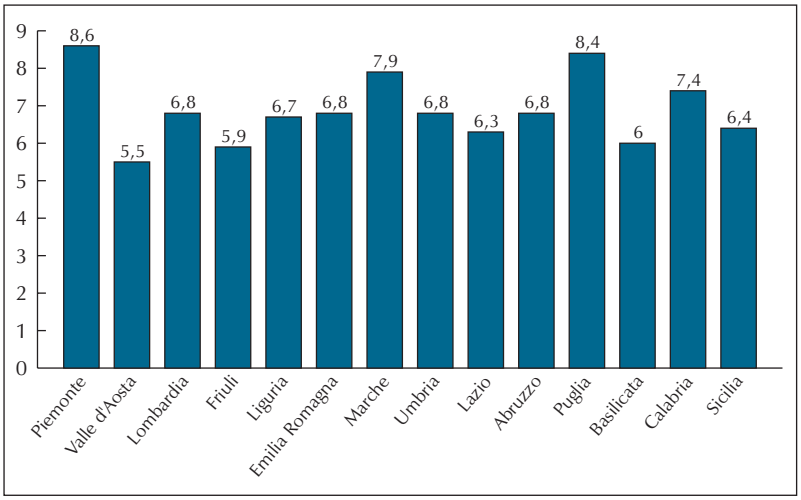


Grafico 4.2 – 2° seminario. Il punteggio di soddisfazione finale espresso dai corsisti secondo le regioni di provenienza (scala 0-10; valori medi; n. casi validi 326)

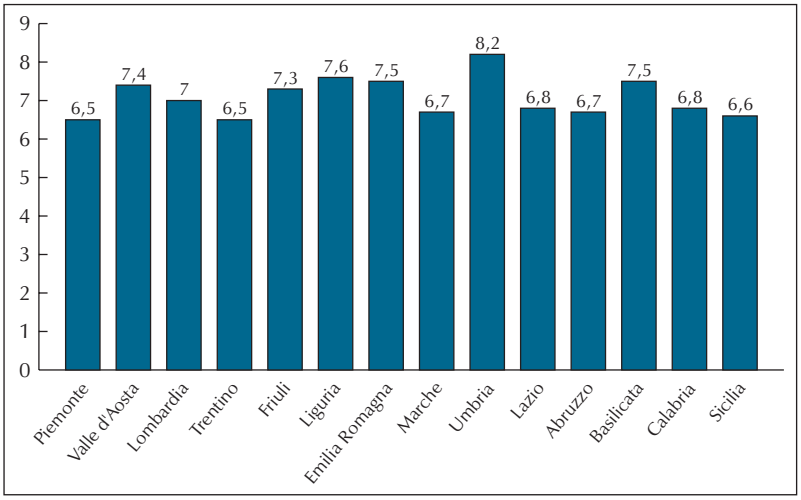
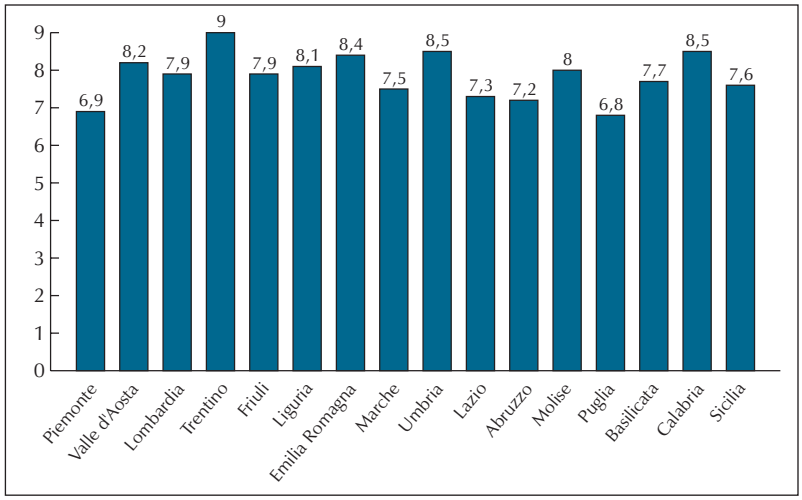


Grafico 4.3 – 3° seminario. Il punteggio di soddisfazione finale espresso dai corsisti secondo le regioni di provenienza (scala 0-10; valori medi; n. casi validi 224)



Allo stesso modo, come mostra la tavola che segue, all'interno di ciascuna area tematica non si riscontrano grandi differenze rispetto all'età dei partecipanti: l'ampia soddisfazione generata da ogni proposta è condivisa cioè dai più "giovani" fino ai più "anziani".

Tavola 1 – Il punteggio di soddisfazione finale espresso dai corsisti secondo l'età (valori medi)

Età	1°	2°	3°
Meno di 30 anni	7,00	6,77	7,27
31-40	6,35	6,86	7,85
41-50	7,07	7,12	7,58
Oltre 50	7,28	7,48	7,56

Il fatto che le aspettative siano state soddisfatte quasi pienamente trova un'ulteriore conferma considerando infine il ruolo professionale dei partecipanti. La soddisfazione risulta infatti elevata a tutti i livelli in ognuna delle tre aree tematiche: nella prima e nella seconda i più soddisfatti risultano i dirigenti (punteggio medio 7,4 nella prima e 7,5 nella seconda) mentre nella terza è la classe che accoglie i sindaci e gli assessori a registrare il punteggio medio più alto, addirittura pari a 8,67 a cui segue quella dei funzionari con un punteggio medio di 7,65.

Data questa situazione non stupisce quindi che anche l'efficacia dell'iniziativa formativa sia stata valutata prevalentemente in termini positivi. Difatti, la maggioranza dei corsisti (ovvero il 54,7%) nel giu-

20 venti

dicare il raggiungimento degli obiettivi della proposta, su una scala da 1 a 6, si colloca nelle ultime due posizioni e la situazione non cambia poi molto nello specifico di ogni area tematica (come si osserva dai grafici 5.1, 5.2 e 5.3): nella prima area le ultime due posizioni vengono indicate complessivamente da quasi la metà dei partecipanti (47,6%) mentre le posizioni dal 4 al 6 (*range* di raggiungimento sostanziale degli obiettivi) raggiungono l'85,6% e il punteggio medio è pari a 4,4; nella seconda le ultime due posizioni sono indicate da più della metà dei partecipanti (53,7%), le posizioni dal 4 al 6 raggiungono l'88,1% con un punteggio medio di 4,5; nella terza area tematica infine sono oltre i due terzi dei partecipanti a collocarsi sulle ultime due posizioni (69,7%) mentre si raggiunge la quasi totalità (94,3%) considerando le posizioni dal 4 al 6, con un punteggio medio di 4,7.

Grafico 5.1 – 1° seminario. Giudizio sul raggiungimento degli obiettivi del seminario (scala 1-6; media 4,4)

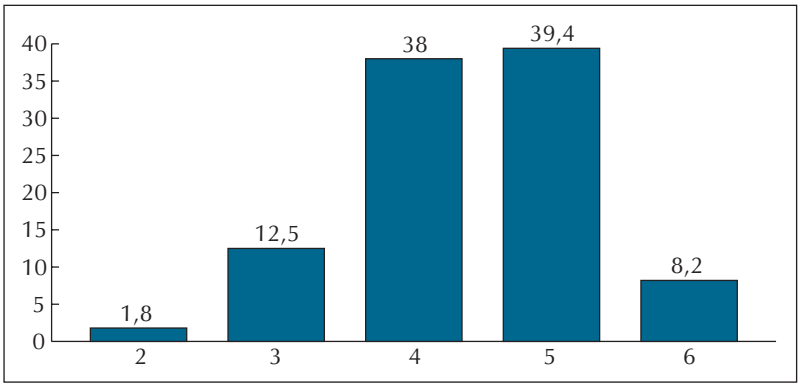


Grafico 5.2 – 2° seminario. Giudizio sul raggiungimento degli obiettivi del seminario (scala 1-6; media 4,5)

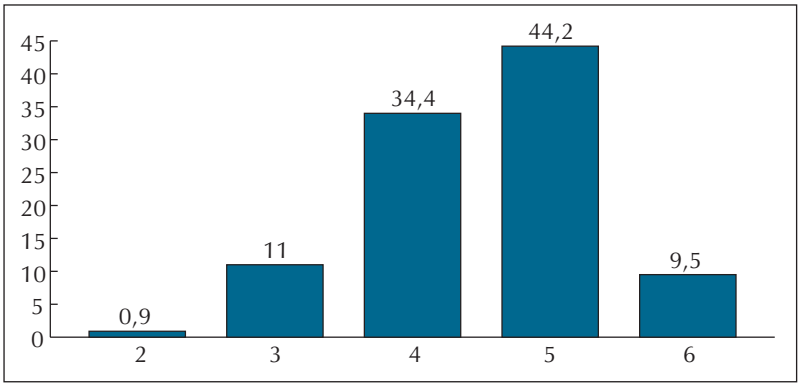
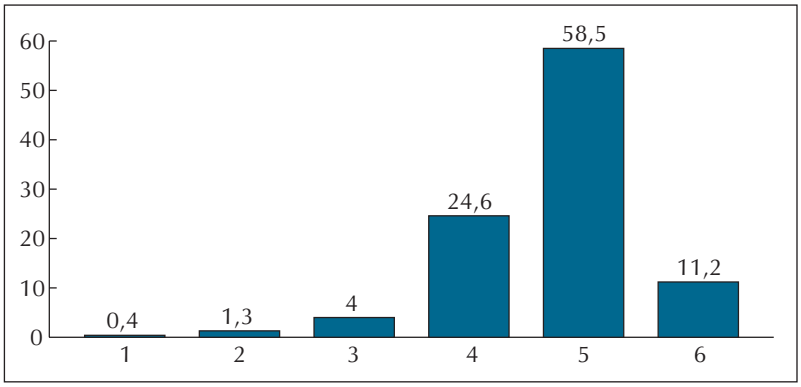


Grafico 5.3 – 3° seminario. Giudizio sul raggiungimento degli obiettivi del seminario (scala 1-6; media 4,7)



Punteggi medi quasi simili si rilevano anche sul giudizio relativo all'applicabilità dei contenuti dei seminari. Infatti, su una scala da 1 a 6 il giudizio medio riscontrato nella prima area tematica è pari a 4,4 (con il 68,9% dei partecipanti che esprimono valutazioni posizionate fra il 4 ed il 6) nella seconda 4,34 (dove è invece l'82,9% ha scegliere le ultime tre posizioni) e nella terza 4,37 (dove le ultime tre posizioni vengono indicate dall'81,8%). Tali valutazioni appaiono quindi piuttosto positive, ma lo sono ancor più, per chi opera in ambito sociale e socioeducativo, se raffrontate con le grosse difficoltà che quasi sempre si evidenziano sul versante della concreta applicabilità dei contenuti formativi proposti.

Il giudizio poi sulla adeguatezza o meno delle modalità di lavoro adottate nel seminario, sebbene di poco, risulta ancor più positivo. Sulla medesima scala da 1 a 6, il punteggio medio è 4,81 per la 1° (dove il 68,3% si colloca fra il 5 e il 6), 4,85 per la 2° (dove è il 69,2% a collocarsi fra il 5 e il 6) e 5,27 per la 3° (dove è addirittura l'85,6% a collocarsi fra il 5 ed il 6).

Le valutazioni espresse riguardo agli argomenti trattati rispetto al loro essere interessanti, alla utilità, alla coerenza con gli obiettivi del seminario e alla difficoltà, su una scala da 1 a 6 i cui estremi sono identificabili rispettivamente come "per niente" e "molto", sono sintetizzabili nei seguenti punteggi medi:

Tavola 2 – Giudizio sugli argomenti affrontati (scala 1-6; punteggi medi)

Argomenti	1°	2°	3°
Interessanti	4,95	4,94	5,46
Utili	4,64	4,84	5,32
Coerenti con gli obiettivi	4,84	4,93	5,25
Difficili	3,48	2,93	3,73

Parallelamente le valutazioni sulla semplicità, innovatività, l'essere stimolante e la concretezza del seminario sono invece le seguenti (espresse sempre in termini medi sulla stessa scala 1-6 i cui estremi in questo caso sono invece da identificare rispettivamente come "molto" e "per niente"):

Tavola 3 – Giudizio sul seminario (scala 1-6; punteggi medi)

Seminario	1°	2°	3°
Semplice	3,94	4,29	3,74
Innovativo	3,03	3,31	2,73
Stimolante	2,86	2,73	2,18
Concreto	2,97	3,09	2,46

Al riguardo è importante mettere in evidenza che gli orientamento che si evidenziano complessivamente (se consideriamo le regione di provenienza) si registrano senza forti differenze sia al Nord che al Sud. Circoscrivendo l'attenzione ai giudizi relativi agli argomenti trattati riguardo ad esempio al loro essere "interessanti" da una parte e "utili" dall'altra, si rileva innanzi tutto che nella prima area in 6 regioni su 14 presenti il grado di giudizio ha un valore medio superiore al 5 (tra cui emerge la Puglia con 5,50 e il Piemonte con 5,40) e in 7 regioni tra il 4,50 e 5; nella seconda area tematica sono invece 8 su 14 le regioni in cui il valore medio supera il 5 (dove si distinguono l'Umbria con 5,75, la Basilicata con 5,29 e l'Emilia Romagna con 5,19) e nelle restanti 6 è superiore al 4,50; infine in nessuna regione della terza area la valutazione media è inferiore al 5 e se si procedesse a un arrotondamento dei punteggi maggiori o uguali al 5,50 in dieci regioni si otterrebbe addirittura il valore massimo.

Anche rispetto all'utilità degli argomenti affrontati all'interno delle diverse aree la situazione non varia molto. Difatti, nella prima area sono 4 le regioni (la Calabria con 5,40 e ancora il Piemonte con 5,20) a dare una valutazione media superiore al 5 e superiore al 4,50 in 7; nella seconda in 5 regioni su 14 si ha una valutazione media oltre il 5 e nelle restanti 9 superiore al 4,50; nell'ultima area poi soltanto in una regione si rileva un valore inferiore al 5 (ovvero in Piemonte dove però il valore medio è pari a 4,83) altrimenti in tutte le altre regioni la valutazione varia da un minimo di 5 della Puglia e dell'Abruzzo a un massimo di 5,80 della Valle d'Aosta, senza trascurare la Liguria con 5,76, la Calabria con 5,75 e la Sicilia con 5,71.

Quasi allo stesso modo si presentano poi i pareri sul seminario. In proposito si possono considerare i due aspetti generalmente più critici: il suo essere "innovativo" e la "concretezza". Riferendosi al primo si rileva innanzi tutto che nella prima area i giudizi medi maggiormente positivi – il cui valore è inferiore al tre – vengono espressi nell'ambito di 5

regioni (Piemonte e Marche in testa rispettivamente con 2,20 e 2,22) e in altre 8 non supera comunque il 3,50; nella seconda invece solamente la Lombardia si esprime pienamente in tal senso (con 2,89) ma altre 9 regioni presentano valori inferiori al 3,50 e comunque il valore medio più elevato rimane quello delle Marche pari a 3,67; nella terza area infine sono 12 le regioni che si pongono sui valori minori o uguali a tre e le altre 4 non oltrepassano il 3,50 (escludendo l'unico esponente del Trentino che si posiziona sul 2, sono poi i corsisti provenienti dalla Liguria a dare la valutazione in questi termini più alta, ovvero 2,08).

Relativamente alla "concretezza" del seminario si può constatare che il quadro assume contorni anche più positivi: nella prima area in 8 regioni le valutazioni medie sono inferiori al 3 e in 4 regioni non superano la soglia del 3,50 (i "più negativi" provengono dalla Valle d'Aosta e dalla Basilicata i quali danno un giudizio rispettivamente pari a 3,60 e 4,40); nella seconda 5 regioni si pongono al di sotto del 3 e altre 7 non superano il 3,50 (la valutazione meno positiva proviene dall'Umbria ed è uguale a 3,67); nella terza area ancora una volta prevale un ampio consenso tanto è vero che anche in questo caso la maggioranza delle regioni (precisamente 14) si esprime con valori inferiori al tre (cinque delle quali tra l'altro non superano il due) e le restanti Lazio e Puglia rispettivamente con 3,08 e 3,25.

Alla luce di queste osservazioni complessive è immediato dunque constatare che i giudizi maggiormente positivi vengono attribuiti all'area amministrativa, anche se la differenza con le altre aree in realtà non è così accentuata. Va comunque sottolineata ancora una volta la considerazione già effettuata lo scorso anno in sede di valutazione delle attività seminariali del 1° semestre 1999: l'area amministrativa rappresenta una scommessa non facile per la complessità del tema e del contesto sovraregionale, quasi mai tentata in precedenza, ma proprio per questo fortemente richiesta da persone molto motivate e ben disposte ad "apprezzare" quanto offerto, a patto che la proposta formativa si collochi su livelli qualitativi di eccellenza.

A fini di completezza nelle tavole che seguono vengono infine riportate le scelte effettuate dai corsisti in merito ai temi da affrontare per la realizzazione di future proposte formative sempre nell'ambito dell'attuazione della legge 285/97. Facendo una graduatoria dei temi maggiormente indicati, al primo posto nella prima (con il 37,2%) e nella seconda (con il 40,5%) area si colloca la "Preadolescenza e l'adolescenza" mentre nella terza (con il 31,1%) la "Aggregazione e tempo libero"; al secondo posto invece ancora una volta sia nella prima che nella seconda area si colloca il "contrasto al disagio" (rispettivamente con il 28,5% e il 32,8%) mentre nella terza la "Preadolescenza e l'adolescenza" (con il 28,4%).

Le convergenze più forti dunque sono riscontrabili senza dubbio sulla tematica riguardante la "Pre-adolescenza e l'adolescenza" essendo stata scelta complessivamente da oltre un terzo dei partecipanti; tale scelta, fra l'altro, corrisponde non solo alle priorità indicate dai referenti delle Regioni per la prosecuzione delle attività formative nel 2001, ma è omogenea anche con l'analoga indicazione che emerge dal nuovo Piano di azione per il 2000-2001 (DPR 13 giugno 2000).

Appare comunque non trascurabile l'interesse che emerge per il "contrasto al disagio", che coinvolge almeno una persona su quattro, e che analogamente una persona su quattro fra quante hanno partecipato ai seminari sulla genitorialità, ripropongano tale tematica come talmente rilevante da essere riproposta per il futuro.

(Per avere comunque una visione di insieme, vengono riportati i grafici 6.1, 6.2 e 6.3 con tutte le scelte effettuate dai corsisti al riguardo)

Grafico 6.1 – 1° seminario. Scelte effettuate dai corsisti in merito ai temi formativi da affrontare in futuro (valori percentuali; massimo due scelte)

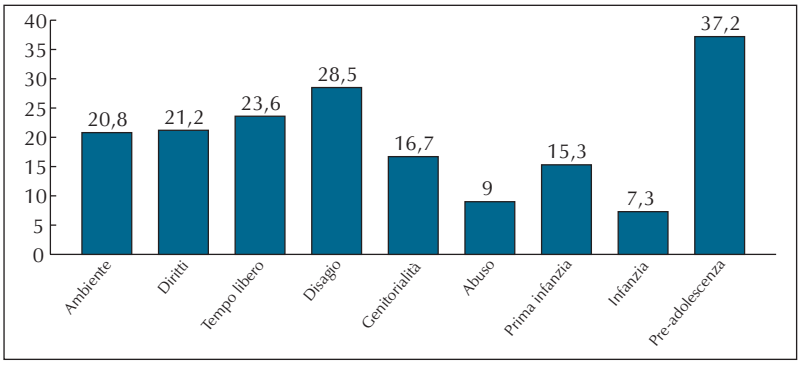


Grafico 6.2 – 2° seminario. Scelte effettuate dai corsisti in merito ai temi formativi da affrontare in futuro (valori percentuali; massimo due scelte)

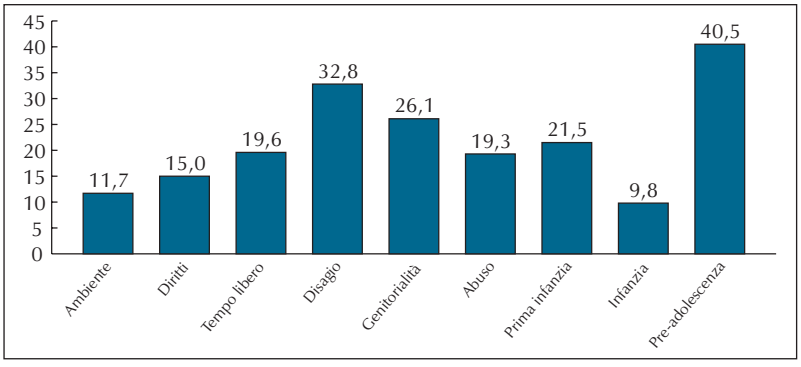
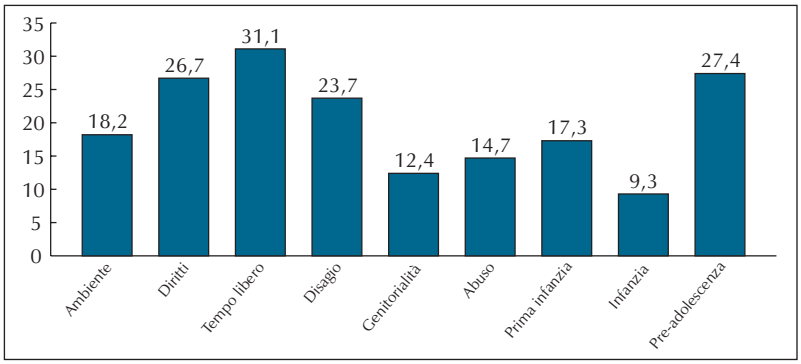


Grafico 6.3 – 3° seminario. Scelte effettuate dai corsisti in merito ai temi formativi da affrontare in futuro (valori percentuali; massimo due scelte)



Al fine di completare il quadro è interessante porre attenzione ai suggerimenti offerti liberamente dai partecipanti sia sul loro personale interesse all'approfondimento di argomenti particolari sia al fine di migliorare le proposte formative sia per quanto riguarda i "contenuti" che per quanto concerne il "metodo".

Per quanto riguarda i primi è importante innanzi tutto mettere in evidenza che ben il 72,5% dei partecipanti ha colto l'occasione di esprimersi in proposito, superando quindi il disagio suscitato generalmente dalla "domanda aperta". Ciò denota un reale interesse per la propria formazione personale, oltre ad un pieno coinvolgimento nella stessa.

Entrando nel merito i partecipanti della prima area tematica sui flussi informativi esprimono per lo più l'esigenza di approfondire tematiche metodologiche: il 18,8% indica infatti esplicitamente "questioni di metodo" e l'11,1% "l'organizzazione e la gestione di un osservatorio" a cui possono essere affiancati quel 5,6% che annota "la costruzione di una banca-dati" e il 7,3% con "il monitoraggio", tutti ambiti che all'origine richiedono specifiche competenze metodologiche.

Per l'area genitorialità sono soprattutto "l'*empowerment*" (il 13,8%) e "la valutazione" (9,8%) a essere indicati, quindi si rilevano una trentina di altri temi che vanno da tematiche più generali quali ad esempio "la trasformazione della famiglia", "l'attivazione delle risorse genitoriali", "gruppi-genitori in ambienti non patologici" fino a tematiche "più operative" quali ad esempio "la progettazione", "le strategie operative a sostegno della famiglia", "gruppi di aiuto-mutuo-aiuto", "le politiche che tengano conto dei tempi".

Infine nella terza area è "l'accreditamento" a interessare maggiormente (indicato dal 16% dei partecipanti) a cui seguono "i rapporti fra pubblico e privato" (indicato dall'11%) e "i patti territoriali" (indicato dal 9,3%).

Relativamente alle altre due domande aperte bisogna osservare invece che le mancate risposte sono numericamente più consistenti: il 67% non fornisce infatti alcun suggerimento rispetto ai contenuti e il 51% rispetto ai metodi; parallelamente molte delle risposte esplicitate fanno riferimento in entrambi i casi a questioni di metodo. Tutto questo probabilmente è da imputare da una parte al fatto che i temi di cui interessa un approfondimento sono stati esplicitati nella domanda precedente (tanto è vero in diversi casi la medesima risposta viene ripetuta), dall'altra alla forte soddisfazione complessivamente nutrita nei confronti dell'esperienza vissuta che come tale non lascia poi molto in sospeso. Oltretutto i suggerimenti via via indicati (ad esempio, "più lavoro di gruppo", "più esercitazioni", "un maggior confronto di esperienze concrete", "più materiale metodolologico", "una migliore organizzazione dei tempi") sono stati prontamente considerati nella realizzazione dei vari seminari e con l'andare del tempo alle diverse richieste sono state date risposte concrete e, all'apparenza, soddisfacenti.

Ciò sembra in effetti sostenibile poiché caratterizza indistintamente le tre aree sia dal punto di vista della quota di mancate risposte sia soprattutto per il tipo di suggerimenti prima e di risposte concrete date dopo. Un esempio per tutti: "un maggiore lavoro di gruppo" viene indicato complessivamente da una persona su quattro e anche nelle singole aree si rivela una discreta esigenza (nella 1° viene indicato da una persona su sette, nella 2° quasi da una su due e nella 3° da una su tre) ma questo è solamente il dato complessivo finale; al riguardo non può essere trascurato infatti che nel corso del tempo una simile esigenza veniva sempre meno evidenziata e a conferma di questo si ha il fatto che nelle ultime occasioni è emersa come nuova richiesta, benché da parte di un numero assi esiguo di partecipanti (tre persone), di avere "meno lavoro di gruppo".

3. Per concludere

La partecipazione di più di 800 funzionari e dirigenti in massima parte operanti in enti locali e pubblici, presenti nelle diverse iniziative seminariali di questa seconda fase delle attività formative proposte per supportare il percorso della legge 285/97, rappresenta un indubbio contributo alla conclusione di un primo triennio di applicazione della legge che tende a differenziare la 285 da tutte le leggi che l'hanno preceduta.

In genere le leggi tendono ad essere applicate – o, spesso, non applicate – in contesti più silenziosi ed anonimi, nell'attenzione di pochissimi addetti ai lavori.

Nel caso della 285 invece, lo stesso percorso che si delinea anche dalla sola analisi delle schede di iscrizione e di quelle di valutazione

delle attività formative realizzate, ci rende evidente il livello di partecipazione quantitativamente e soprattutto qualitativamente molto elevato che è stato realizzato.

I funzionari e i dirigenti che si sono incontrati, che hanno usufruito di apporti formativi ma che si sono anche resi protagonisti di contesti di reale "auto e mutuo-aiuto formativo" reciproco con colleghi di contesti territoriali, culturali, cittadini e regionali diversi, hanno concretamente contribuito a scrivere intere pagine del sostanziale successo che la legge 285/97 ha realizzato. L'avere promosso diversi appuntamenti e contesti nazionali di incontro, raccordo e proposta formativa ha spesso consentito alle singole esperienze territoriali di proporsi come "azioni esemplari" – si pensi alle buone prassi presentate nel secondo seminario sulla genitorialità – quando questo era possibile, oppure di attingere idee, suggerimenti per nuove realizzazioni nei rispettivi territori, o ancora di affinare sensibilità, capacità e strumenti per promuovere adeguatamente uno specifico percorso applicativo della legge.

Tante modalità differenziate che hanno consentito a molti dei partecipanti alle attività formative svolte nel primo triennio di applicazione della legge di partecipare da protagonisti ad uno spazio comune a favore dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia: professionalmente competente ma anche affettivamente connotato; orientato ai progetti ed alla realizzazione dei servizi ma anche attento alle relazioni reciproche; convinto della centralità dell'infanzia e dell'adolescenza ma sensibile al percorso degli adulti che seguono l'infanzia e l'adolescenza, perché solo da una buona qualità della loro formazione e del loro operare possono nascere contesti territoriali più vivibili.

AREA FLUSSI INFORMATIVI E DOCUMENTAZIONE

Osservazione e monitoraggio: condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza*

1. Il seminario; 2. L'approccio; 3. I concetti; 4. I riferimenti di legge; 5. I soggetti e le azioni; 6. I risultati del seminario

1. Il seminario

1.1 Il seminario: perché

Le motivazioni che hanno portato alla programmazione del seminario formativo nazionale *ex* legge 285/97 nell'area flussi informativi e documentazione dal titolo *Osservazione e monitoraggio*, possono essere raccolte attorno a tre direttrici:

- Lo sviluppo di una cultura del progetto come quella che fa da riferimento all'attuazione della legge 285/97 sottintende un rapporto stretto e coerente con la cultura dell'osservazione e della documentazione.
  In questa prospettiva nel primo "manuale" di orientamento alla progettazione degli interventi previsti dalla legge 285/97 viene sottolineato fortemente il ruolo della documentazione e nel secondo "manuale" alla documentazione viene dedicata una "fase" specifica con gli approfondimenti collegati.
- Nel nostro Paese, dal livello centrale a quelli più periferici, un'area problematica è rappresentata dal binomio osservazione-documentazione, cioè dalla sistematizzazione dei materiali informativi, sia in fase di raccolta che, soprattutto, nell'organizzazione dei dati, nella standardizzazione e accessibilità delle informazioni. Nell'ambito delle tematiche relative all'infanzia e all'adolescenza è stato avviato un processo per migliorare questa situazione ma c'è ancora molto da fare. La consapevolezza di queste carenze ha spinto la committenza del programma formativo previsto per la legge 285/97, il Coordinamento degli assessori regionali alle politiche sociali e quindi il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, a orientare la proposta formativa su questo tema.
- In una situazione complessivamente non soddisfacente rispetto all'osservazione e alla documentazione sulle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza, si rilevano, in molti territori del Paese, esperienze valide e sperimentazioni positive che, nell'ambito delle diverse discipline, competenze professionali e responsabilità

* Stefano Ricci, sociologo, coordinatore scientifico del seminario.

istituzionali, possono rappresentare non tanto dei modelli da imitare quanto degli "esempi del possibile". Nella volontà e nella necessità di cercare accordi e sinergie tra le sedi nazionali e quelle locali che si occupano di questi temi, in relazione alla legge 285/97 ma non solo, da più parti è emersa l'esigenza di trovare una sede di incontro e confronto tra soggetti diversi per cercare insieme linguaggi comuni, strumenti compatibili e metodologie raffrontabili; la logica seguita è quella di non marginalizzare le situazioni locali meno attrezzate e di non mortificare le esperienze migliori, nella prospettiva di una "soglia" minima, ma non minimale, da richiedere a tutti e di un denominatore comune (in termini di "oggetto" e "canali" dei flussi informativi) che permetta la collaborazione garantendo l'autonomia organizzativa ai livelli regionali e territoriali.

I livelli delle finalità di un'esperienza come quella vissuta a Montecatini sono diversi:

- da quello istituzionale, per il quale ci si prefigge di sostenere, sia centralmente che localmente, il processo di sviluppo di un sistema articolato di documentazione e informazione sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza;
- a quello scientifico-tecnico, per cui si vorrebbero raccogliere delle indicazioni riconducibili, nel rispetto e nella valorizzazione delle differenze, a una progettualità unitaria da consolidare e arricchire di contributi ed esperienze particolari.

1.2 Il seminario: come

Il seminario intendeva fornire un orientamento complessivo e strumenti operativi sui flussi informativi relativi all'infanzia e all'adolescenza rispetto a tre *aree*:

- lettura e analisi della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- ricognizione sull'organizzazione e lo stato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- trattamento della documentazione sull'infanzia e l'adolescenza.

Sulla **metodologia**, va sottolineato come il seminario si è sviluppato in tre moduli, a tema, di due giornate ciascuno, a loro volta articolati in due momenti, il primo teorico/tecnico, il secondo operativo/pratico; per questo si sono individuati due tipi di contributi: le relazioni (di carattere teorico) e le comunicazioni (di esperienze ma ancorate a riferimenti teorici che vengono esplicitati dai relatori).

Sono sostanzialmente quattro i **metodi** utilizzati nel seminario: le sessioni in plenaria, per ascoltare le relazioni e le comunicazioni; i lavori di gruppo, per approfondire e condividere le esperienze personali;

i "mini gruppi", per acquisire un metodo partecipativo e di confronto già nella fase di apprendimento; le esperienze, in cui si prova a fare "documentazione".

Tra gli **strumenti** possiamo inserire: i *tutor*, (facilitatori e accompagnatori ma anche riferimenti e sostegno); i materiali (sia i materiali in cartella che le tracce delle relazioni, sia le presentazioni delle esperienze comunicate che le sintesi dei lavori di gruppo); le proposte di esercitazioni a casa (con la possibilità di una restituzione nel modulo successivo); l'accompagnamento interfase (non una consulenza ma un approfondimento dei contenuti del seminario).

1.3 Il seminario: cosa

Passare in rassegna, seppur brevemente, tutti e tre i moduli del seminario è indispensabile per comprendere la profonda unità progettuale e operativa ("nei" moduli e "fra" i moduli) pur nella differenza e nella articolazione dei contenuti; è da tenere presente che i diversi momenti del seminario rappresentano dei "punti" di una linea, sono le "tappe" di una "pista" percorsa insieme.

Rispetto ai **contenuti** il percorso proposto è il seguente:

Nel primo modulo il tema dell'*Analisi degli approcci ai flussi informativi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza* è stato sviluppato dalla relazione su *Le indicazioni di legge, le piste che si stanno percorrendo* che si sintetizza nei paragrafi successivi e dalla relazione dell'Istat dal titolo *Dai concetti di dato, indice, flusso informativo allo stato dell'arte della conoscenza sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.*

La parte operativa di *Presentazione di strumenti di analisi e di lettura dei dati in relazione a finalità organizzative e progettuali*, dopo la comunicazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su *La base dei dati statistici del CNDM* ha toccato alcuni aspetti demografici con *La banca dati demografico-evolutiva in Piemonte* (comunicazione dell'azienda che gestisce il servizio per la Regione) e con *La salute dell'infanzia e dell'adolescenza a Bologna* (comunicazione del Comune di Bologna); i contributi di esperienza sono stati portati da *L'approccio GIS dell'Osservatorio sull'infanzia e sull'adolescenza del Comune di Roma* e dall'IRCS Burlo Garofano di Trieste su *Dati e indicatori per la salute dell'infanzia e dell'adolescenza.*

Nel secondo modulo la dimensione teorica riguardava l'*Analisi degli approcci e possibile comparazione nazionale nell'ambito del sistema informativo nei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza*; le relazioni che l'hanno sviluppata sono state *La situazione nazionale dal versante istituzionale*, tenuta da una rappresentante del Cisis-Sisa, e *La situazione nazionale dal versante della ricerca*, tenuta da un ricercatore dell'IRS.

La parte operativa del modulo consisteva in un *Confronto sul passaggio dalla programmazione degli interventi alla riorganizzazione dei servizi* e le comunicazioni che hanno articolato la riflessione sono state da un

lato le esperienze delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana su *I flussi informativi sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza* e, dall'altro, esperienze che hanno approfondito: I servizi per l'adolescenza nella base dati del Pontificio Ateneo Salesiano" e alcuni temi specifici per la legge 285/97: *Il progetto dell'Irer per il monitoraggio della legge 285/97 in Lombardia* e la *La banca dati della legge 285/97*, curata dal Centro nazionale. Il modulo è stato completato da una esercitazione pratica proprio sulla banca dati della legge 285/97.

Nel terzo modulo la dimensione più teorica della "Analisi degli approcci sulla documentazione inerente l'infanzia e l'adolescenza: oggetto di studio e modalità operative possibili" è stata affrontata da due relazioni: *La cultura della documentazione a servizio dell'infanzia e dell'adolescenza*, di una responsabile dell'Associazione italiana documentazione avanzata e *Il sistema bibliotecario: risorse e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, di una esponente dell'Associazione italiana bibliotecari.

Anche la parte operativa del modulo è consistita in un "Confronto sugli strumenti di documentazione per la circolarità e diffusione delle informazioni" articolato in diverse comunicazioni: *Funzioni e attività della Banca dati pedagogica* con l'intervento del suo presidente, *L'attività del Centro documentazione del Centro italiano studi sulla famiglia*, *Il sistema di documentazione utilizzato dal Centro nazionale di documentazione*. Anche questo modulo si è concluso con un'esercitazione pratica, con attività di catalogazione documentaria.

2. L'approccio

L'approccio ai temi del seminario ha tenuto conto di una serie di elementi tra cui i principali sono:

- le indicazioni di legge rispetto all'attività di documentazione e di produzione di informazione sull'infanzia e sull'adolescenza così come sono individuate nella legge 285/97 e nella legge 451/97;
- l'impostazione concettuale e metodologica e l'attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, con particolare riferimento alla funzione di informazione e promozione sulla legge 285/97 assegnatagli dal Dipartimento per gli affari sociali;
- un'analisi del panorama nazionale delle iniziative e delle attività relative all'informazione sui temi della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, dello stato dei servizi per queste fasce di età, della produzione editoriale e della documentazione su argomenti connessi a queste tematiche;
- la riflessione sulle esigenze e sugli impegni operativi a cui erano chiamati i partecipanti al seminario nell'ambito dell'attuazione della legge 285/97 e delle connessioni con la legge 451/97.

L'approccio scelto va esplicitato e giustificato anche per collegare i vari contributi presentati.

- L'approccio ai temi dell'osservazione e del monitoraggio è particolare (sull'infanzia e sull'adolescenza) ma non esclusivo (non solo su sull'infanzia e sull'adolescenza) in quanto se da un lato c'è la consapevolezza che i contributi proposti devono essere centrati e puntuali perché riguardano un "settore" specifico, dall'altro c'è la convinzione che quanto si sta tentando di realizzare nell'ambito delle politiche e dei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza rappresenta una sperimentazione con un orizzonte molto più vasto e una valenza per tutto il sistema dei servizi sociali e del *welfare* in generale.
- Dalla ricerca del dato alla cultura della ricerca è più di uno slogan, è un principio di riferimento ed una progettualità operativa. In prima battuta va sottolineato come, poiché un rischio molto frequente è il considerare la raccolta dei dati un punto di arrivo: i contributi, infatti, hanno rappresentato un mezzo per l'individuazione di una strategia rispetto a un determinato obiettivo; i dati devono costituire un punto di partenza per il lavoro e l'intervento successivi. Ma c'è di più. È un pregiudizio ampiamente diffuso che il dato possieda una consistenza propria e che la riflessione teorica si limiti a iscriverlo in un sistema di relazioni concettuali; in realtà avviene il contrario, è la teoria che trasforma un fatto che accade in uno spazio e in un tempo in un dato, in una informazione; a teorie diverse infatti corrispondono "dati" diversi.
- L'approccio all'osservazione e alla documentazione deve essere generale, generalista ma non generico. Nella consapevolezza che la specializzazione delle competenze sia necessaria si vuole affermare che va ricercato un rapporto organico tra conoscenze specialistiche e conoscenze diffuse anche in relazione ai temi diversi. È in questa prospettiva che si cerca di conciliare la dimensione scientifica (metodologia della ricerca, criteri biblioteconomici per la documentazione...) con la dimensione operativa (in funzione delle esigenze delle politiche territoriali, degli amministratori, degli operatori di base ecc.).

Per qualificare il processo conoscitivo vanno acquisiti un atteggiamento e un metodologia di ricerca.

Atteggiamento di ricerca vuol dire che attraverso la ricerca si mette in discussione:

- la conoscenza che si ha dei problemi;
- il modo attraverso il quale ci si è fatti tale conoscenza;
- le motivazioni e le modalità con cui si affrontano i problemi.

Acquisizione di una metodologia vuol dire non solo imparare a usare (o a conoscere) degli strumenti di ricerca, ma soprattutto sperimentare che chi fa ricerca non è spettatore esterno, ma parte in causa di una situazione.

3. I concetti

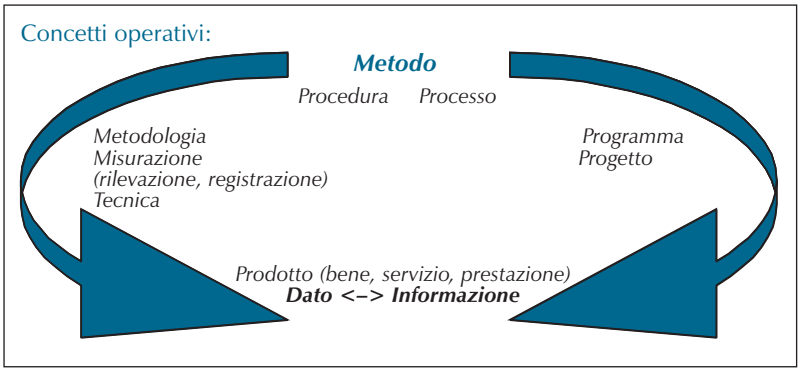
È stato già sottolineato che c'è un collegamento tra il tipo (e la qualità) della conoscenza (che si ha e che si vuole avere) e l'impostazione che si vuol dare all'azione. Un nodo da sciogliere è il rapporto tra conoscenza e azione, tra – per esempio – ricerca sociale e operatività sociale.

Il bisogno di informazione rappresenta la matrice comune a diversi approcci teorici e a diversi principi di riferimento, la necessità di "conoscere per agire" porta all'approfondimento del termine di "concetto".

Il concetto è una proposizione che permette l'organizzazione delle idee e la comunicazione tra gli individui; nelle scienze i concetti orientano la ricerca dei dati e influiscono sulla loro rielaborazione. Ci sono vari tipi di concetti, più o meno complessi e articolati; ogni concetto è costituito da "aspetti" o "dimensioni" che lo caratterizzano. I concetti si sviluppano in maniera diversa a seconda degli ambienti e delle culture a cui fanno riferimento, per cui tendono a variare nel tempo e a essere, comunque il risultato di mediazioni tra i diversi soggetti. (Bezzi, 1998)

Sul piano scientifico è indispensabile chiarire i significati e le accezioni dei concetti che vengono utilizzati per evitare confusioni e sovrapposizioni.

Nella relazione introduttiva al seminario sono stati esposti sommariamente alcuni concetti che potremmo definire "operativi" e altri concetti che rappresentano una sorta di "mappa" per orientarsi tra significati e campi di rilevazione specifici, per chi è impegnato in un processo di ricerca e organizzazione della conoscenza.



3.1 Concetti "operativi"

Per questo paragrafo si fa riferimento, in genere, alle definizioni riportate da Claudio Bezzi nell'utilissimo *Glossario della ricerca sociale e valutativa* (in «Rassegna italiana di valutazione», n. 11, luglio-settembre 1998); si è cercato di organizzare alcuni concetti, utili per i contenuti del seminario nell'ambito della formazione nazionale per la legge 285/97, secondo due direttrici, che potremmo chiamare metodologica e progettuale, che discendono dal "metodo" e arrivano a permettere l'importante distinzione tra dato e informazione.

Metodo

È un termine relativo a questioni generali, a processi mentali relativi a concetti e asserti che scelgono fra tecniche di ricerca in relazione ai suoi obiettivi o bilanciano mezzi e fini.

Il termine è in realtà generalmente usato in senso più ampio e meno astratto; è accettabile col significato di «organizzazione generale della raccolta e del trattamento dei dati, con la combinazione di diverse tecniche». (Means, 1995)

Rispetto a quest'ultima accezione si possono distinguere:

Metodologia

L'insieme delle riflessioni che dal metodo conduce alle tecniche di ricerca; la metodologia è un corpo di riflessioni relativo a una specifica disciplina scientifica.

Misurazione

Procedimento attraverso il quale una proprietà continua (cioè divisibile in parti infinitesimali) viene confrontata con un'unità di misura arbitraria convenzionale. Quando non si tratta di misurazione vera e propria ci si riferisce a procedimenti di "rilevazione" e, più in generale, di registrazione.

Tecnica

Procedimento preconfezionato che permette di raggiungere il fine.

Comuni alle direttrici metodologica e progettuale appaiono i concetti di:

Processo

La serie di atti interconnessi necessari per ottenere un prodotto specifico.

Procedura

Descrizione del processo ed enunciazione delle norme cui attenersi nella sua attuazione.

Sulla direttrice progettuale si possono distinguere:

Programma

Un insieme organizzato di differenti attività (progetti, misure o processi) volti al raggiungimento di obiettivi specifici.

Progetto

Attività singola, con un obiettivo operativo. Un progetto è delimitato in termini di scadenze e *budget*, e può essere parte di un programma.

Prodotto

Il risultato, l'obiettivo operativo di un progetto; va concepito in maniera estensiva, può essere un "bene", un "servizio", una "prestazione".

Dato <-> Informazione

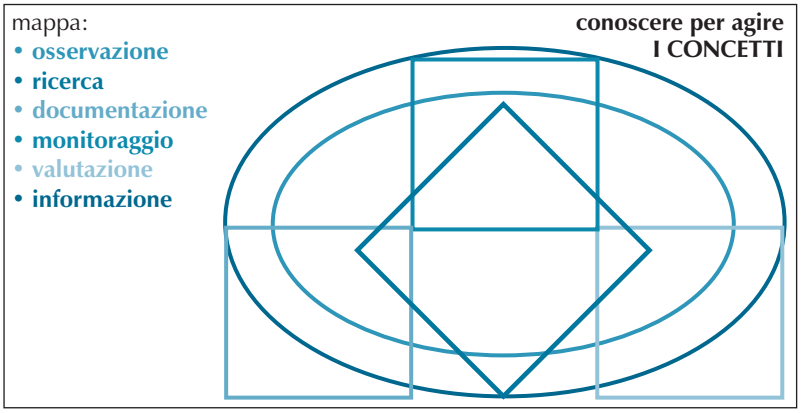
È importante distinguere fra dato e informazione. Il dato è «il valore simbolico assegnato allo stato di uno specifico caso su una specifica proprietà sulla base delle convenzioni e regole stabilite dalla definizione operativa»; è improprio riferirlo ai risultati di un'elaborazione o di una ricerca.

In genere, quindi, il dato è definito come una descrizione originaria e non interpretata di un evento; l'informazione rappresenta l'esito di un processo conoscitivo, nell'ambito di un contesto, con un significato; in genere è un insieme di dati memorizzati, classificati, organizzati, messi in relazione e interpretati. (Cesaroni e Sequi, 1998).

«Partire dal dato per arrivare all'informazione» è un processo che viene realizzato in ambiti diversi. A procedimenti diversi di "trattamento" del dato e di finalizzazione delle azioni corrispondono "concetti" diversi, con connessioni e implicazioni forti che possono determinare confusioni.

Senza la pretesa di essere esauriente e con la consapevolezza che la seguente è solo una delle sistematizzazioni possibili, è stata proposta una "mappa" che colloca in una logica di collegamento e di prospettiva complessiva alcuni concetti relativi al «conoscere per agire».

Concetti "mappa"



Uno dei termini che dà il titolo al seminario è **Osservazione** e l'«atto dell'osservare» nelle scienze umane e sociali rappresenta da una parte un rapporto consapevole con la realtà, orientato da criteri metodici di rilevazione dei dati e di selezione delle informazioni e, dall'altra, come è stato già rilevato, un approccio, una mentalità per accostarsi alla realtà. Fine di tale rapporto e approccio è la produzione di una conoscenza, resa possibile da procedure che garantiscano l'attendibilità dell'osservazione stessa e ne rendano possibile la verifica, l'utilizzazione, la divulgazione.

C'è un'ampia area comune tra osservazione e ricerca.

Si può definire **Ricerca** un'attività che tenta di descrivere o capire un fenomeno e di ottenere nuove conoscenze di tipo scientifico o tecnico, che si avvale di un metodo per le procedure adottate e i risultati conseguiti che sia razionale e oggettivo, comunicabile e riproducibile.

Ricerca è il termine più generale, che ha significati anche nel linguaggio comune, in filosofia ecc. La "ricerca sociale" è un'applicazione particolare della ricerca che applica ad un "oggetto" rilevante del campo sociale una metodologia e delle tecniche di raccolta e "costruzione" dei dati proprie dalle varie scienze umane e sociali a cui viene fatto riferimento, ma che mantiene una matrice comune con la modalità di ricerca delle altre scienze.

La definizione di **Documentazione** – "raccolta criticamente ordinata di materiale informativo sia documentario sia bibliografico" – si configura, rispetto ai contenuti pertinenti ai temi del seminario, in due dimensioni:

- strumento-tecnica della ricerca (sia in generale che sociale);
- disciplina che, a partire dalla costruzione di base dati (riferite a "oggetti" e "argomenti" anche molto diversi, dalle monografie alle pubblicazioni periodiche al materiale grigio, dai dati statistici alla documentazione di servizio) ha come obiettivo fondamentale la comunicazione "universale" dell'informazione.

Le basi delle tecniche moderne di documentazione sono per lo più derivate da quelle, più generiche, della bibliografia e sono relativamente recenti: i primi principi teorici fondamentali sono stati formulati da Paul Otlet nel 1934, nel suo *Traité de documentation*.

La documentazione costituisce uno strumento fondamentale all'interno del lavoro per progetti; essa accompagna e orienta l'agire progettuale con la raccolta e la rielaborazione sistematica dei dati, delle variabili, delle informazioni, dei prodotti e dei risultati.

L'oggetto della documentazione in un'attività progettuale si distri-

buisce dagli elementi di avvio e di implementazione del progetto (i dati di conoscenza di base, le strumentazioni adottate, le attività che si realizzano, le risorse umane e materiali messe in campo, lo sviluppo delle dinamiche e delle relazioni che si instaurano nel progetto) fino agli esiti (i prodotti materiali o intellettuali del progetto, i risultati di impatto, a breve e a medio termine).

Nell'elaborazione e gestione di un progetto, la documentazione contribuisce in modo significativo a connotarlo in senso qualitativo.

Una definizione di **Monitoraggio** afferma che esso consiste nell'accertamento e nella descrizione puntuale e metodica dell'avanzamento di un progetto e nella segnalazione tempestiva (spesso in tempo reale) di manifeste discrepanze rispetto a quanto prestabilito (Masoni, 1997).

Secondo questo approccio il monitoraggio comprende varie operazioni:

- rilevazione dell'andamento;
- annotazione sufficientemente descrittiva dell'andamento;
- determinazione dell'esistenza di uno scarto fra andamento previsto e andamento effettivo;
- segnalazione (automatica o ragionata) al centro di comando di tutti gli scarti che eventualmente eccedano le tolleranze (*feedback*).

Il monitoraggio è un'attività che può riguardare tutte le fasi e gli aspetti di un progetto e, in base al soggetto che svolge l'azione, utilizza le modalità e le elaborazioni di dati appropriate e si può classificare secondo i seguenti livelli:

- strategico (realizzato dal massimo organo decisionale del progetto o dall'ente tutorio);
- gestionale (realizzato dal centro responsabile di più progetti);
- operativo (realizzato dal *manager* di progetto);
- esecutivo (realizzato dai dirigenti di componenti/sezioni del progetto).

Il termine **Valutazione** (che non era oggetto dei contenuti del seminario formativo) si presta a molte e varie definizioni; per il livello di collegamento e di distinzione con i concetti fino ad ora elencati si può concordare che sia «un'attività complessa connessa al metodo della programmazione, attraverso la quale si verificano i benefici raggiunti, rispetto alle risorse impiegate e agli obiettivi posti, nonché l'adeguatezza delle strategie attuate per il raggiungimento dei risultati

stessi. Può fare riferimento a standard, scale qualitative e oggettive ed usa tecniche e strumenti vari» (Ministero dell'interno - Direzione generale dei servizi civili - Comit/Sinsa, 1994).

La valutazione è individuata da alcuni come (ma non esclusivamente) un'attività di ricerca sociale applicata, realizzata nell'ambito di un processo decisionale, mentre altri evidenziano come non sia una tecnica di ricerca ma una fase del processo decisionale supportata dall'utilizzo di tecniche di ricerca. Al di là delle sottolineature, la valutazione rappresenta l'insieme delle attività che regolano il meccanismo di *feedback* con cui gestire il processo decisionale e, quindi, uno strumento che mette in condizione i "decisori" di un progetto di confermare o modificare i propri orientamenti.

Vanno sottolineate da un lato la complementarità tra monitoraggio e valutazione e, dall'altro, una serie di "confusioni" che possono creare difficoltà, disguidi, incomprensioni.

Il concetto di monitoraggio non dovrebbe essere associato a quello di controllo, in quanto deve rappresentare una continua raccolta e analisi di dati per poter verificare i progressi di un progetto e poter fare i necessari aggiustamenti; la valutazione si spinge oltre nella misura in cui essa implica l'interpretazione e il giudizio, facendo della differenza con la norma l'oggetto di riflessione e di ricerca di alternative (Masoni, 1997).

Il concetto di **Informazione** va delimitato e circostanziato perché, se è vero che è "circolare" e traversale agli altri termini presentati in questa "mappa", ha diverse accezioni e significati per cui deve essere contestualizzato rispetto alle dimensioni operative in cui ci si viene a trovare.

Solo un'informazione che sia trasparente (cioè corretta, chiara, comprensibile e completa), che sia partecipata (sia in fase di raccolta che in fase di diffusione/restituzione), che sia strettamente collegata a un approccio progettuale, favorisce lo sviluppo della conoscenza e orienta correttamente l'azione.

Il "ciclo" dell'informazione rappresenta un riferimento importante per quanti si preoccupano della conoscenza; in questa prospettiva diventa importante prestare attenzione all'insieme (cioè i soggetti, gli strumenti, le procedure) della gestione dell'informazione.

Da questo orizzonte prende corpo la definizione di sistema informativo, che rappresenta un «complesso di norme, strumenti e procedure che regolano e permettono lo scambio di informazioni fra elementi del sistema» (Zajczyk, 1996).

Il sistema informativo non è un'agenzia o un ufficio informazioni e tanto meno lo si può far coincidere con un ufficio statistico o un

centro di calcolo. Un'altra definizione mette in evidenza gli aspetti "relazionali" del sistema informativo: «sistema informativo è l'insieme dei metodi e delle procedure formali ed informali, un insieme di tecniche e di tecnologie che servono per raccogliere, immagazzinare, elaborare, distribuire l'informazione» (Cesaroni e Sequi, 1998).

C'è una stretta relazione tra sistema informativo e sistema organizzativo. Un qualche sistema informativo fa parte, comunque, del sistema organizzativo e anche quando non è stato pensato "esiste" e influenza l'approccio alle questioni e le risoluzioni dei problemi.

4. I riferimenti di legge

Rispetto al contenuto specifico della formazione del seminario nazionale su *Osservazione e monitoraggio* i riferimenti legislativi sono essenzialmente due e hanno orientato non solo i contributi delle docenze ma anche l'operatività concreta dei partecipanti, ognuno per le proprie competenze, professionalità e, soprattutto per il proprio ruolo nell'ambito dell'attuazione di queste due leggi.

Il riferimento principale è la legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, nella quale, all'art. 8, si istituisce il "Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico".

In questa prospettiva si incarica il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza a:

- provvedere alla creazione di una banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza;
- favorire la diffusione delle conoscenze e la qualità degli interventi.

Negli artt. 9 e 10 si definiscono i contenuti delle relazioni (delle Regioni, delle Province autonome al Dipartimento per gli affari sociali e di questo al Parlamento), che vanno predisposte entro il 30 giugno di ciascun anno, sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla legge 285/97, sulla loro efficacia, sull'impatto sui minori e sulla società, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel rispettivo territorio.

La legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia* costituisce l'altra "gamba" legislativa del rinnovamento, a livello centrale, delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese. La legge, con l'art. 2, istituisce l'Osservatorio nazionale per l'infanzia che:

- predispone ogni due anni il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;

- predispone ogni due anni la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti;
- predispone uno schema su cui il Governo predispone il rapporto previsto dall'articolo 44 della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo.

Nella legge vengono ridefiniti, all'art. 3, i compiti del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il terzo comma dell'art. 4 ha dischiuso il vasto e articolato orizzonte delle modalità organizzative, di livello regionale, in tema di raccolta dei dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Queste "attività", variamente denominate e definite (centri regionali di documentazione, osservatori, sistemi informativi, servizi, uffici, unità operative) devono acquisire i dati relativi a:

a) la condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza;

b) le risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento nel settore;

c) la mappa dei servizi territoriali e le risorse attivate dai privati.

Sempre l'art. 4, al fine di rendere coordinata l'azione in materia di infanzia e di adolescenza tra lo Stato e le Regioni, assegna alle Regioni il compito di prevedere idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale.

Oltre a questi recenti e diretti riferimenti normativi nazionali in tema di raccolta dati sull'infanzia e sull'adolescenza, ci sono altre indicazioni che tratteggiano un sistema informativo complessivo, anche se manca una "cornice" organica e globale; nel seminario sono stati offerti alcuni contributi che hanno illustrato la situazione generale.

5. I soggetti e le azioni

È arduo riuscire a descrivere con chiarezza e concisione lo stato delle esperienze di soggetti diversi, a livello nazionale e locale, nell'ambito della osservazione, del monitoraggio, della documentazione sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza. Può essere però utile tratteggiare alcuni elementi che riguardano i soggetti coinvolti, a livello centrale e periferico, e le azioni, intraprese o possibili, in questo settore.

A livello centrale il DAS - Dipartimento per gli affari sociali ha impegnato il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, nelle attività previste dalla legge 285/97 e dalla legge 451/97.

Rispetto alla prima le funzioni del Centro nazionale sono essenzialmente due:

- reperimento, raccolta e catalogazione (cartacea e informatica) dei materiali prodotti nell'ambito degli interventi realizzati con i fondi della legge 285/97;
- ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge 285/97.

Ambedue le azioni sono realizzate in stretto raccordo con il Gruppo tecnico interregionale politiche minori – aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, e quindi con i referenti regionali per l'attuazione della legge 285/97, e con i referenti delle 15 città riservatarie.

Rispetto alla prima azione sono in Internet le schede di tutti i piani territoriali di intervento degli ambiti territoriali e città riservatarie e degli oltre 3000 progetti esecutivi in cui sono articolati; si stanno raccogliendo i materiali prodotti dai rispettivi ambiti territoriali per essere catalogati ed inseriti nella banca dati.

Rispetto alla ricognizione sullo stato di attuazione della legge 285/97 sono state predisposte delle schede di rilevazione di base e teoriche, a livello di Regione e di ambito (concordate tra Centro nazionale e Regioni) che vanno compilate a cadenza periodica; recentemente queste schede sono state proposte anche alle città riservatarie.

Rispetto alla legge 451/97 si sta lavorando sui flussi informativi previsti dalla legge, con particolare attenzione all'art. 4 e alla collaborazione con le Regioni.

Tra le misure finora adottate per la sua applicazione, oltre ai regolamenti attuativi previsti emanati nel corso del 1998, occorre segnalare l'elaborazione di una proposta di documento finale sui flussi informativi da parte del Tavolo tecnico della conferenza Stato-Regioni a cui hanno partecipato, oltre al Centro nazionale e alle Regioni, i Ministeri e l'Istat; parte integrante del documento sono una serie di griglie per la rilevazione dei flussi informativi esistenti a livello regionale. Questi strumenti servono a fotografare l'esistente, non tanto dal punto di vista delle informazioni e dei dati che si possiedono, ma dei modi in cui le Regioni si sono organizzate per avere informazioni su:

- le modalità organizzative con cui le Regioni hanno avviato l'applicazione della legge 451/97;
- la condizione dei minori;
- lo stato dei servizi;
- la documentazione regionale sui minori.

Sono state inoltre definite una serie di tipologie comuni (18/19) di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, da riclassificare a livello nazio-

nale, così da permettere la comparazione delle diverse situazioni regionali e individuati una serie di indicatori sull'infanzia e l'adolescenza di cui sono stati approntati recentemente gli aggiornamenti regionali da parte del Centro nazionale.

Le azioni di raccolta dati su infanzia e adolescenza promosse dai Ministeri confluiscono prevalentemente nell'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia (tra cui la relazione biennale ed il rapporto all'Onu sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo) e nel piano di azione del Governo.

L'Istat ha recentemente sviluppato un'attenzione specifica ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo anche forme di collaborazione con le Regioni.

La conferenza Stato-Regioni è stata investita, come appena spiegato, dalle Regioni in relazione alla definizione dei flussi informativi per l'attuazione dell'art. 4 della legge 451/97 e, probabilmente, avrà un ruolo sempre maggiore in funzione del necessario raccordo tra i livelli centrale e periferico (ad esempio rispetto alle linee guida sugli *standard* per i servizi rivolti ai minori).

Il Cisis rappresenta la progettualità operativa delle Regioni per costruire un sistema informativo sociale a livello regionale, di tipo generale comprendente, quindi, anche l'ambito dell'infanzia e dell'adolescenza.

A livello periferico le competenze principali in materia di osservazione e documentazione della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza rimangono delle amministrazioni regionali. In diversi casi sono state coinvolte attivamente le Province, con funzioni e responsabilità diverse da Regione a Regione. Le comunità montane rappresentano un soggetto "intermedio" significativo anche in tema di analisi della condizione dei minori, soprattutto in quelle Regioni dove sono state definite come ambiti territoriali per l'attuazione della legge 285/97.

Il Comune rimane l'unità principale di riferimento per la raccolta dei dati e per l'analisi degli interventi su infanzia e adolescenza; la prevalenza dei Comuni molto piccoli nel nostro Paese impone l'aggregazione collaborativa anche in questo campo e l'implementazione della legge 285/97 ha dato un impulso in tal senso.

Non sempre facile e lineare appare il rapporto tra enti pubblici territoriali (soprattutto i Comuni) e le aziende sanitarie locali, in materia di raccolta e raccordo delle informazioni sull'infanzia e sull'adolescenza. In qualche Regione dove il processo di integrazione sociosanitaria funziona bene la situazione è migliore; in altri territori rimangono zone d'ombra.

A livello locale ci sono altri soggetti che rappresentano, al tempo stesso, sia fonti di dati sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza

e sullo stato dei servizi a loro rivolti, che collettori di informazioni e conoscenze diverse. Vanno coinvolti in un organico piano di rilevazione di dati sicuramente degli enti quali: le scuole, dei vari ordini, dal provveditorato al plesso del circolo didattico; le prefetture; i tribunali e le procure per i minorenni e i centri per la giustizia minorile, ma anche, in relazione alla produzione di testi e pubblicazioni periodiche inerenti l'infanzia e l'adolescenza, le biblioteche ed il mondo dell'editoria (case editrici - riviste).

Anche le università e gli enti di ricerca da un lato, e l'associazionismo, il terzo settore, il volontariato, e le realtà di base dall'altro, rappresentano soggetti che producono e raccolgono dati e informazioni sull'infanzia e sull'adolescenza.

In una prospettiva complessiva pare opportuno che, almeno a livello regionale, si possano trovare, nel rispetto delle autonomie, forme di raccordo per uniformare i flussi informativi. Attualmente può apparire un'utopia ma può diventare progetto costruire una modalità comune, o comunque collegabile, dal singolo consultorio familiare, al centro di aggregazione giovanile, passando per l'Ispettorato del lavoro e per la Divisione di pediatria, fino a raggiungere l'Istituto penitenziario minorile e l'Ufficio minori dell'Assessorato regionale.

6. I risultati del seminario

Al termine del percorso proposto nel seminario su *Osservazione e monitoraggio: condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza; interventi, risposte, servizi; documenti e rappresentazioni* sono quattro le aree da cui sono emerse le suggestioni più forti: gli obiettivi, le aspettative iniziali, le domande ai relatori, i lavori di gruppo.

Dagli obiettivi

È stato proposto un seminario che doveva seminare e non poteva raccogliere. È stata una prima occasione, articolata e ampia, di conoscenza e confronto.

L'obiettivo dell'unitarietà rispetto ai temi dei flussi informativi su infanzia e l'adolescenza è stato sottolineato da tutti i partecipanti; è importante e può essere costruito solo con percorsi locali adeguatamente raccordati, non può essere "imposto" dall'alto.

Alcuni obiettivi specifici sono stati probabilmente raggiunti:

- c'è stata comunicazione e scambio; è stata una delle dimensioni più gradevoli, sia per la comunicazione diretta, faccia a faccia, che per quella "a distanza", nel raccordo tra i moduli via e-mail;
- è apparsa "palpabile" la crescita della cultura della documentazione; è aumentata la consapevolezza, è cresciuta la sensibilità, si è incrementato il livello del linguaggio comune;

- si è avviata l'acquisizione di un approccio multidisciplinare al tema dei flussi informativi; ognuno di noi può/deve essere un po' documentarista, un po' statistico, un po' ricercatore, pur con il necessario supporto degli specialisti di settore.

Dalle aspettative

- Impossibile dire quali aspettative individuali e collettive siano state soddisfatte; d'altra parte è difficile (e forse a volte non opportuno) accontentare tutti.
- Si può dare l'assicurazione che da parte dello *staff* è stato dato il massimo, e che la maggior parte dei partecipanti ha risposto bene alle sollecitazioni.
- Le impressioni "a caldo" e i riscontri che si hanno, a distanza di qualche mese, sono sostanzialmente positivi.

Dalle domande ai relatori

- È stato un momento importante e significativo; il metodo utilizzato ha permesso di sopperire, in parte, alla scelta di non utilizzare in ogni occasione il lavoro di gruppo.
- È stata favorita la capacità di sintesi che ha permesso un maggiore approfondimento da parte dei relatori; ci sono stati punti e momenti critici ma buona è apparsa la comunicazione.
- Le e-mail e l'accompagnamento interfase, anche se ancora in embrione, hanno rappresentato un utile nuovo canale di comunicazione e formazione.

Esigenza della "linea": di comportamento, di azione, di lavoro

Dai lavori di gruppo sono emerse alcune esigenze forti.

- È un'esigenza che non ha avuto risposte esaurienti nel seminario e, in questa fase politica delicata di "dialogo turbolento" tra centro e territori locali, non sembra possibile dare risposte a tempi brevi. D'altra parte, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è uno strumento tecnico di supporto che non può sostituirsi ad altri mentre deve "reggere" pressioni, legittime e comprensibili, sia verso l' "alto" che verso il "basso". L'unica strada praticabile in questo periodo appare quella di cercare di favorire la partecipazione della base, sia operatori che amministratori.

Esigenza di strumenti unitari

- Non c'è l'autorità per imporre strumenti, dettare *standard* e non è detto che questo sia un male perché è necessario garantire la "comunicazione tra le diversità"; è auspicabile che chi lavora sul campo acquisisca l'autorevolezza per proporre procedure comuni, per trovare – insieme – i formati scambiabili, gli ambiti comuni, la soglia minima di informazioni da raccogliere in "periferia" e da inviare al "centro" per essere rielaborate e restituite.

Anche la coerenza tra approcci, procedure e strumenti adottati non può essere garantita da un "centro", e neanche dal Centro nazionale; ci sono tanti "prodotti", tante "ditte", c'è un "mercato" per cui non è possibile indicare "chi è buono e chi no". La raccomandazione da fare è che, al di là delle modalità utilizzate, sia gli enti locali che le istituzioni pubbliche mantengano la titolarità, il controllo e la memoria di quanto realizzano o fanno realizzare.

Esigenza di relazioni stabili e dinamiche

- Il Centro nazionale è e vuole rimanere un punto della rete, delle reti di relazioni tra operatori ed enti impegnati sul tema dei flussi informativi relativi all'infanzia e all'adolescenza. Gli orientamenti, le tendenze, le "velocità" sono molte e diverse, e rischiano di travolgerci tutti; l'unica strada per contrastare la dispersione è la cura primaria delle relazioni personali tra soggetti con ruoli istituzionali, competenze e professionalità diverse ma con obiettivo comune; in sostanza la costruzione di una rete "dal basso" che possa sopperire agli scompensi di un sistema di difficile implementazione.

Un'attività, un'esperienza e quindi anche un seminario di formazione rispecchia convinzioni, atteggiamenti e comportamenti di chi lo ha organizzato e di chi ne è protagonista.

Il seminario sui flussi informativi sull'infanzia e sull'adolescenza, pensato in un certo modo, si è arricchito, cammin facendo, della presenza propositiva e stimolante dei partecipanti e dei contributi dei relatori, del "sistema formativo" costruito attorno alla formazione interregionale per la legge 285/97.

Gli esiti, i risultati di quanto siano riusciti a "seminare" questi moduli formativi si potranno vedere in futuro; non dipendono tanto e solo dai partecipanti ma l'opportunità offerta è sembrata significativa e utile.

Le "piste" suggerite dalla legge 285/97 e dalla legge 451/97 anche rispetto ai temi della conoscenza dell'infanzia e dell'adolescenza, della documentazione, dei sistemi informativi, identificano un processo innovativo che punta sulla partecipazione ed il coinvolgimento dei soggetti coinvolti, per differenti responsabilità istituzionali e per diversi ambiti territoriali di competenza.

I rischi sono molti, proporzionali alle potenzialità; le possibili implicazioni di questo processo avviato sono tante anche sul versante dell'"osservazione" e tali da imporre una riflessione ampia sui possibili scenari futuri.

AREA GENITORIALITÀ

La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità*

1. Introduzione; 2. Il preambolo; 3. Contenuti e metodi di lavoro; 4. Conclusioni

1. Introduzione

Nell'impostazione dell'attività di coordinamento del seminario sulla genitorialità si è partiti da una domanda "Che fare e, soprattutto, come fare": l'interrogativo duplice – di contenuto e di metodo – nasce dalla consapevolezza che la legge 285/97 ha introdotto elementi non tanto di novità, quanto di discontinuità nell'organizzazione di una rete di servizi, sulla cui valorizzazione e potenziamento si gioca la possibilità di dare avvio a progetti che non siano un mero duplicato di quanto già attivato nelle diverse realtà territoriali.

Per rispondere al duplice interrogativo di partenza – che ha costituito il filo conduttore che ha guidato tutta l'attività seminariale – si è optato per una strategia "mista":

a) ematizzare il problema del sostegno alla genitorialità con l'obiettivo teorico ed empirico di cogliere elementi e fattori sociali e culturali interni ed esterni alla relazione genitoriale che la rendono, oggi, sempre più complessa, per alcuni altamente "improbabile";

b) riflettere sul "modello di intervento", con la consapevolezza della non adeguatezza relazionale dei più tradizionali e consolidati modelli di azione nel sociale, rispetto agli obiettivi che la legge 285/97 pone;

c) formulare una meta-riflessione sulle nuove pratiche di lavoro di quanti hanno già progettato e realizzato interventi nell'ottica della legge 285/97. Una riflessione in comune su esperienze, successi, fallimenti, vissuti personali e professionali costituisce il primo passo per la costruzione riflessiva di un diverso modello di azione-intervento, in grado di metabolizzare la nuova domanda sociale che proviene dalle famiglie.

Questi tre livelli di riflessione si devono collocare all'interno del diverso scenario in cui, oggi, famiglia e istituzioni di *welfare* sono chiamati a relazionarsi. È in questo scenario che si colloca la legge 285/97; è solo questo scenario che rende possibile la formulazione dell'interrogativo dal quale si è presi le mosse.

*Paola Di Nicola, Università di Verona, coordinatrice scientifica del seminario.

2. Il preambolo

Il contesto entro cui ci si muove è quello del *welfare mix*, vale a dire un modello di *welfare* che si regge sul principio che il sistema pubblico non ha più il monopolio della produzione e distribuzione di beni e servizi per la collettività. Questo significa che oggi, dal punto di vista politico-amministrativo si è giunti alla legittimazione di una pluralizzazione dei soggetti di *care*. Nelle pieghe della pubblica amministrazione ciò ha significato, soprattutto a livello locale, che lo Stato sociale sempre più frequentemente "appalta" l'erogazione di alcuni servizi o acquista servizi prodotti da altri, in particolare soggetti del terzo settore; questo trasferimento di funzioni non ha però un significato puramente "tattico" – di alleggerimento e snellimento di una macchina burocratica costosa e spesso inefficiente – ma risponde anche a esigenze di razionalizzazione e miglioramento dell'offerta dei servizi per la collettività, a partire da una serie di constatazioni, che proprio l'esperienza passata del *welfare* ha fatto maturare. Questo trasferimento di funzioni è avvenuto, per una serie di fattori concomitanti.

- Per l'utilità marginale decrescente dei servizi: oltre una certa soglia, l'aumento dell'offerta dei servizi non produce più incrementi significativi di "benessere" nella collettività.
- Perché vi sono bisogni che possono essere soddisfatti meglio da parte di agenzie non pubbliche, ma certamente non di mercato: si pensi a tutto il settore delle comunità terapeutiche, di accoglienza, ai servizi di accompagnamento e di *respite*.
- Perché vi sono bisogni che non possono essere socializzati, non possono essere soddisfatti dai servizi professionali, sia pubblici che di mercato, ma richiedono che gli stessi soggetti che esprimono la domanda manifestino capacità di autoorganizzazione, per recuperare capacità e competenze, per quanto sostenuti da operatori, da professionisti: si pensi al bisogno di sostegno per l'assolvimento di un compito quale quello della cura, dell'accudimento, della crescita dei figli che nessun genitore spera o pensa di dovere "delegare" ad altri.

Per la concomitanza di questi fattori, a fronte dell'esistenza di servizi che sempre più mostrano di essere inefficaci e inefficienti per fare fronte a una domanda "assistenziale" che si è modificata sensibilmente, e non tanto in direzione quantitativa, quanto in direzione qualitativa, fortissime sono oggi le spinte perché si vada in direzione di:

- una razionalizzazione delle spese e dei servizi;
- una ricollocazione di competenze e funzioni tra servizi e tra soggetti di *care*;
- una riqualificazione dell'offerta dei servizi sia sul versante della qualità, che della fonte di erogazione.

In questo contesto si colloca e si deve collocare la legge 285/97, che non dà e non vuole dare un colpo di spugna sull'esistente, ma offre l'opportunità di sfoltire, rinnovare, consolidare la rete dei servizi presenti ed attivi sul territorio. È una legge che per mezzo dello strumento del "progetto", aperto quanto ai contenuti (rispetto al tema generale dei diritti e del benessere dei bambini), non rigido quanto a metodologie di intervento e non prescrittivo quanto a soggetti di *care* da coinvolgere, tenta a livello sperimentale, di aprire nuove strade.

Nuove strade sul versante della tipologia di servizi, interventi, attività; nuove strade sul versante del rapporto con l'utente-cliente, che da destinatario passivo di prestazioni deve diventare coproduttore del bene di cui gode; nuove strade sul versante della prevenzione, che da secondaria, deve diventare primaria. È una legge, la 285/97, che tenta di favorire il passaggio – nella progettazione e organizzazione dei servizi – dalla logica assistenziale alla logica dell'*empowerment*.

Il tentativo di rispondere all'interrogativo «Che fare e come fare?» deve dunque prendere le mosse dalla constatazione che operare oggi nel settore dell'infanzia *ex lege* 285 significa muoversi entro lo scenario sopra definito.

Definito ed esplicitato il contesto entro cui ci si è collocati, i lavori seminariali hanno quindi preceduto lungo la linea dei contenuti e dei metodi, con un confronto interlocutorio fatto con operatori e amministratori che già avevano avuto esperienza di progetti realizzati in base alla legge 285/97.

3. Contenuti e metodi di lavoro

Pensare al benessere del bambino e "vedere" la famiglia, i genitori significa riconoscere che il diritto del bambino a vivere «nel migliore dei mondi possibili e nel migliore dei modi» è un diritto relazionale: è sì un diritto soggettivo, ma che si realizza all'interno di una struttura relazionale, in cui sono rilevanti non le persone fisiche, in carne e ossa, ma le relazioni di interdipendenza che le uniscono. Non è questa una invenzione moderna, è sempre stato così: oggi, tuttavia è cambiato il modo con cui si osserva e valuta questa relazione e se ne traggono conclusioni diverse. Se nel passato anche recente il bambino era considerato il "prodotto" della famiglia nel bene e nel male, e a essa spettava il compito di immetterlo nella società, oggi si tende a vedere il bambino come un soggetto in relazione con altri soggetti significativi e il suo benessere come funzione della qualità delle relazioni. Nel passato, quando la famiglia era considerata un ambito di vita quotidiana non trasparente per un osservatore esterno, un'eventuale azione dall'esterno (ad esempio da parte dei servizi), scattava solo allorquando la famiglia avesse fallito il compito, immettendo nella società un "prodotto difettoso". L'intervento era dunque assistenziale, riparatorio

e/o sostitutivo. Se, invece, si considera il bambino come un soggetto in relazione con altri significativi e si assume che il suo benessere dipenda dalla qualità delle relazioni, una riflessione ampia e pacata (senza falsi allarmismi o nostalgie del passato) sui meccanismi di funzionamento della complessa rete di legami di interdipendenza tra bambino-genitore/interno-esterno alla famiglia, consente di avvicinarsi al tema della genitorialità secondo un'ottica preventiva, privilegiando strategie di *empowerment*, più che sostitutive o riparatorie.

3.1 La genitorialità

Nel lavoro di tematizzazione della genitorialità (contenuti), la prima scelta di campo è stata quella di riferirsi alla famiglia nella sua normalità, vale a dire evitando di focalizzare l'attenzione sulle famiglie – problema o sulle famiglie che generano malessere. La seconda scelta è stata quella di ricondurre il tema in oggetto alle più ampie dinamiche sociali che, unitamente ai fattori interni, fanno sì che la relazione adulto-bambino si realizzi secondo modelli e modalità in forte discontinuità con il recente passato.

Le riflessioni sviluppate nel seminario, possono essere raggruppate intorno ai seguenti nodi problematici:

a) sul versante delle dinamiche sociostrutturali, la modernità privatizza la famiglia, se e in quanto essa è sempre meno rilevante ai fini della collocazione del soggetto nelle diverse sfere di appartenenza;

b) sul versante culturale, la modernità fa venire meno la sostanza del legame familiare che diventa puramente affettivo;

c) sul versante delle relazioni interpersonali, la modernità fa regredire la famiglia a forme primitive di comunicazione.

Anche se la famiglia continua oggi, come ieri, seppure con modalità diverse, a operare la mediazione tra natura e cultura, tra pubblico e privato per le nuove generazioni, compie questo lavoro sistematico di interconnessione tra le generazioni, percependosi sempre più "soggettivata", vale a dire come struttura relazionale che si muove e agisce sulla base di codici privati, individuali, autopoietici in un contesto strutturale e normativo a elevata complessità e contingenza. La maternità e la paternità sono una scelta, le relazioni familiari sono tendenzialmente simmetriche, basso è l'autoritarismo, gli investimenti affettivi sui figli sono altissimi, il clima familiare è ad alta densità comunicativa e affettiva, le regole sono il prodotto delle interazioni e degli aggiustamenti quotidiani, il senso di responsabilità e le aspettative/attese nei confronti dei figli sono altissimi, tanto più alti quanto più i figli sono generati per scelta, sono voluti. Effettivamente prevale una immagine di famiglia "rifugio in un mondo senza cuore", assediata

da spinte e fattori esterni che, per alcuni autori, tendono a sfondare le mura di difesa (la barriera della *privacy*), per aumentare il livello di controllo sociale su questa sfera di vita che – sembra – sia sfuggita al controllo della società.

Ma il fatto che a livello macro sociale i figli siano sempre più percepiti come "costi", che diminuisca la propensione delle giovani generazioni ad assumerli e che, infine, cresca da parte delle famiglie una nuova domanda di sostegno per la genitorialità, indicano che la crescente soggettivazione della famiglia, più che un processo di liberazione dell'individuo dai vincoli familiari e dalle norme che nel passato regolavano forme e modi del vivere sotto lo stesso tetto, altro non è che una forma esasperata di privatizzazione, nella cui sfera di influenza cade e rimane la funzione di mediazione svolta dalla famiglia. Come tale è un processo altamente normativo, che chiede alle famiglie di realizzarsi come relazione familiare – di costituirsi come relazione sociale significativa per i figli – mentre sono messe in fluttuazione molte delle componenti delle relazioni familiari: la componente organica, psicologica, culturale e normativa.

Riflettere dunque sulla genitorialità, sul problema delle forme, modi e intensità del sostegno significa non tanto fare una sorta di decalogo per un genitore "quasi perfetto", ma significa anche – e prima – interrogarsi su come è articolato, nella nostra società, il rapporto tra lavoro produttivo e lavoro riproduttivo, come è la divisione di compiti e responsabilità su base sessuale, quale la politica dei tempi, quali e quante le politiche di compatibilità, quale il rapporto tra famiglia e altre agenzie di socializzazione. Sono interrogativi, le cui risposte, tutte, dicono che, attualmente, la mediazione tra natura e cultura è ancora compito familiare e spesso femminile; che è un compito che la famiglia assolve oggi con risorse (tempo, disponibilità, certezze, coerenza, modelli di riferimento ecc.) più scarse. È una scarsità che si riflette e pesa sulla qualità delle relazioni familiari e quindi sul benessere del bambino, e che ha indotto una nuova domanda sociale, che richiede risposte altrettanto nuove. Questa nuova domanda non può e non deve essere letta come indicatore della crisi strutturale di una istituzione prossima al dissolvimento e che la società del *welfare* è pronta a sostituire, socializzandone le residue funzioni; ma deve essere interpretata come esito di un processo paradossale, che mentre chiede alla famiglia di assolvere alla insostituibile – e quindi socialmente rilevante – funzione riproduttiva della società, erode sistematicamente spazi e risorse che rendono possibile l'assolvimento di questa funzione.

Se la crisi demografica e in prospettiva il problematico rapporto tra attivi e non attivi, che sta mettendo alla corda i livelli di tenuta della maggior parte dei sistemi previdenziali, ha offerto il destro a

politici e ricercatori per iniziare a riflettere sulla necessità di realizzare politiche sociali esplicite e dirette per la famiglia, le recenti preoccupazioni circa le funzioni che la famiglia non assolve più o fa fatica ad assolvere, dimostrano che oggi la società del benessere ha ancora bisogno della famiglia, e soprattutto di una famiglia che manifesti un buon livello di funzionamento. Politiche, dunque, tese al sostegno alla genitorialità non ambiscono a sostituire la famiglia – che, tra l'altro, è un "lusso" che nessuno Stato sociale può permettersi –, ma mirano, più semplicemente, a far sì che la famiglia possa recuperare spazi e risorse per assolvere alle sue rilevanti funzioni di mediazione sociale a costi sostenibili.

3.2 I modelli di intervento: il paradigma di rete

Il sostegno alla genitorialità, se e in quanto coinvolge la famiglia nella sua normalità, presuppone innovazione non solo dal punto di vista dei servizi o degli interventi attivati, ma anche dal punto di vista del modello di azione. I lavori seminariali hanno affiancato agli aspetti contenutistici, elementi di metodo, di modello di intervento.

Si può, in prima approssimazione, definire il modello come l'applicazione di conoscenze, tecniche e procedure per conseguire determinati risultati, raggiungere specifici obiettivi, che in questo caso si possono riassumere brevemente nel termine: benessere e/o qualità della relazione genitoriale. Il modello rimanda ad un modo di lavorare, tendenzialmente standardizzato: non nel senso di stereotipato, ma nel senso di condiviso da una comunità di tecnici, operatori e pianificatori che sono chiamati a operare in particolari e specifici ambiti.

I modelli non si differenziano tanto a contenuti, quanto alla logica che tiene uniti i momenti della conoscenza, delle procedure e delle tecniche di intervento. Tale definizione sembra chiara e semplice, ma è una definizione che bene si attaglia alla risoluzione dei problemi tecnici, alla soluzione di problemi che non presuppongono il fattore umano. Quindi, così come nell'ambito delle scienze sociali non si può parlare di modelli causali predittivi, ma solo di modelli probabilistici, nell'ambito degli interventi sociali il concetto di modello deve essere visto come un modo di lavorare che tende ad avvicinarsi a un ideale astratto, senza con esso identificarsi: il modello è un'approssimazione, è un processo.

Nell'ambito del lavoro nel sociale, è possibile individuare due modelli polarizzati di intervento: quello terapeutico individuale e quello ecologico-ambientale. Forte è oggi il senso, tra tecnici e operatori, di dovere trovare altre procedure, per rispondere a problemi che i due modelli di riferimento non sanno o non sanno più risolvere. L'operatore si confronta, oggi, con due modelli, nella ricerca di una collocazione, che non è quella della equidistanza tra i due poli, ma quella del superamento.

Un confronto schematico tra i due modelli di riferimento (presentati di seguito in termini molto sintetici e volutamente polarizzati), ha offerto il destro per delineare forme e modi di nuove azioni nel sociale.

a) Modello terapeutico individuale

- Conoscenza: individuazione e definizione del problema. In questo modello, i problemi sono colti ed evidenziati tramite procedure di oggettivazione, delimitazione e classificazione.
- Procedure: individuazione dei criteri di eleggibilità e di accesso alle prestazioni. Per ogni problema esiste – almeno idealmente – una soluzione; accede a quella soluzione solo chi rientra in una specifica e determinata categoria.
- Tecniche: specifiche di intervento a seconda del problema, ma ispirate alle stessa logica. È un modello che si può definire dell'istruttività, del passaggio lineare e a senso unico delle competenze dal tecnico all'utente, secondo lo schema: A dice, B fa. La separazione tra A e B è una delle condizioni che rende possibile tale passaggio. Non si può dare alcuna simmetria, sia perché B, per definizione, non è in grado di, non ha le risorse per risolvere il suo problema; sia perché A, per agire al meglio della sua professionalità, non può mettersi nei panni di B. Non è solo questione di potere; è anche necessità di garanzia, di tutela, di difesa di un sapere che è tanto più efficace, quanto più appare completo, a tutto tondo, senza sfumature e pericolosi soggettivismi.

b) Modello ecologico ambientale

- Conoscenza: l'individuazione del problema non avviene mediante un processo di oggettivazione e di individualizzazione, ma tramite la costruzione della mappa del rischio sociale. Si tende a enucleare, individuare gli elementi esterni al sistema uomo, che lo rendono incapace di funzionare.
- Procedure: i criteri di eleggibilità, di accesso ai servizi, non sono riferiti ad individui, ma a gruppi sociali.
- Tecniche: le tecniche di intervento sono strutturali, tese più a modificare le situazioni che generano malessere, che non a "curare" la singola patologia; la relazione tra un ipotetico utente e un ipotetico operatore non si attiva necessariamente, o meglio si attiva nei termini di una fonte che emette un messaggio e un destinatario che lo riceve. Paradigmatico di questo modello di intervento è la "pubblicità progresso". Ma rientrano in tale modello anche le politiche dei tempi della città, della gestione e

fruibilità degli spazi urbani, ecc. Sono interventi anche in questo caso unidirezionali, per molti aspetti prescrittivi e in molti casi fortemente normativi.

Oggi, questi due modelli non bastano più. Non si può sostenere che essi siano superati e debbano quindi essere abbandonati: vi sono ancora problemi che devono e possono essere risolti approssimandosi, nell'azione sociale, al primo o al secondo. Ma vi sono nuovi e diversi problemi, che chiedono altre soluzioni, che rimandano ad altri modelli di intervento. Sono modelli nuovi, che richiedono una diversa messa a punto: un diverso paradigma conoscitivo, diverse procedure e nuove tecniche.

Il problema del sostegno alla genitorialità, come spazio di azione nel sociale, ben esemplifica la necessità di predisporre nuovi strumenti, a fronte di una domanda che, nella società contemporanea e complessa, si è modificata profondamente. Oggi, l'operatore sociale è chiamato non solo a farsi carico – in termini eminentemente assistenziali – dei problemi dei genitori problematici, incapaci, incompetenti, assenti, carenti, a volte anche abusanti (e questo è il tradizionale settore di intervento sulle famiglie-problema, secondo il modello terapeutico-individuale), ma anche a prendere atto che organizzazione e divisione del lavoro rendono, oggi come nel recente passato, l'assolvimento della funzione genitoriale molto problematica, dal momento che tutta l'organizzazione sociale, del lavoro e della città è impostata avendo come referenti lavoratori adulti senza carichi familiari, senza figli. Politiche dei tempi e della compatibilità rientrano nel modello ecologico-ambientale e vanno a coprire quella domanda assistenziale che affonda le sue radici nelle condizioni strutturali in cui oggi un genitore è chiamato ad agire come genitore, ma anche come lavoratore, come coniuge, come cittadino, come consumatore ecc. Ma esiste anche da parte di adulti con figli piccoli e adolescenti il bisogno di essere sostenuti nella loro funzione educativa e di socializzazione. Funzione che richiede, oggi, competenze, capacità, abilità che non possono essere più considerate "patrimonio genetico" di soggetti che sono chiamati ad agire in un contesto non tanto e non solo di pluralizzazione di norme e valori, quanto di una loro profonda "soggettivazione". Di qui la richiesta, l'attesa non tanto di interventi sostitutivi di una funzione che nessun genitore è disposto a delegare, quanto di momenti e occasioni di incontro-confronto con esperti, ma anche con soggetti che manifestano la stessa esigenza o che condividono la stessa situazione: richiesta che trova nella pratica dell'auto-mutuo aiuto e dell'*empowerment* una sua risposta. La creazione di tali occasioni, laddove non è affidata al caso – e questo oggi succede sempre più raramente –, chiama in causa – come nuova e diversa opportunità – la rete dei servizi istitu-

zionali e di terzo settore e richiede all'operatore sociale (sia pubblico, che di terzo settore) la capacità di adottare un diverso modello di intervento; tale modello presuppone l'assunzione di un nuovo paradigma conoscitivo della realtà, il paradigma di rete, che parte da una specifica prospettiva, si caratterizza per una particolare logica di ragionamento, mostra una maggiore capacità di comprensione dei meccanismi di funzionamento della società complessa e ha, quindi, ricadute operative diverse (Di Nicola, 1998).

Prospettiva

La prospettiva con la quale il paradigma di rete guarda la realtà può essere sintetizzata nei termini seguenti.

- La realtà sociale non è fatta di individui che agiscono in base a una specifica intenzionalità; la realtà sociale non è fatta di istituzioni che si impongono all'individuo. Non esiste l'individuo inteso come atomo più o meno socializzato, non esiste la società come ente esterno, come fatto sociale "esterno e coercitivo".
- La realtà sociale è fatta di relazioni sociali: l'individuo esiste sempre "in relazione con", con un *alter* e nel momento in cui è in relazione diventa società.
- La società si attualizza, diventa reale e visibile solo attraverso la relazioni che connettono gli individui: la società è fatta di reti, è una rete di reti, quindi potenzialmente non ha confini.
- L'identità dell'attore sociale non è il risultato di norme, valori, modelli di comportamento, di un linguaggio interiorizzati e assimilati sin dai primi anni di vita, rispetto ai quali costruisce la sua differenza dagli altri e si comporta in maniera conforme alle aspettative che su di lui convergono, in base alla posizione sociale che occupa e ai ruoli che gioca, ma è posta nel punto di intersecazione di più reti (cerchie) sociali. Questo significa che se analiticamente e teoricamente è possibile circoscrivere e definire le aspettative di comportamento connesse a uno specifico ruolo, empiricamente il comportamento dell'attore sociale anche in situazioni sociali molto definite e/o istituzionalizzate sarà in funzione delle sue reti di riferimento. E questo perché la sua identità è il risultato dell'appartenenza a una molteplicità di sfere di relazioni: la metafora "io molteplice" coglie perfettamente il lascito drammatico della modernità.
- La realtà della modernità non è più fatta di reti concentriche, ma di reti poste in uno spazio multidimensionale, che si intersecano in alcuni punti. Nell'intuizione di G. Simmel, questa affermazione ha anticipato di molti anni una delle caratteristiche della società moderna: la frammentazione, la perdita di un centro, di un principio ordinatore che informava tutta la realtà sociale

procedendo dal macro verso il micro, creando cerchie concentriche simili dal punto di vista dei meccanismi di funzionamento e del principio ordinatore, per quanto differenti dal punto di vista funzionale. Nella modernità si è coinvolti in una pluralità di appartenenze che derivano dalla moltiplicazione delle posizioni sociali, delle reti associative, dei gruppi di riferimento.

Logica di ragionamento

Nella logica del ragionamento, il paradigma di rete non segue il procedimento dal *macro* al *micro* o dal *micro* al *macro*, in quanto i due poli, distinguibili dal punto di vista teorico, empiricamente coincidono. In base al paradigma di rete:

- il comportamento di *ego* (attore sociale) non può essere spiegato solo in base a variabili indipendenti considerate centrali e discriminanti in assoluto (sesso, età, razza, scolarizzazione, classe sociale di appartenenza ecc.), in quanto nessuna di queste variabili gioca un ruolo determinante (e predittivo) in tutte le sfere sociali, in tutte le cerchie sociali che l'attore sociale attraversa;
- il comportamento di *ego* non dipende dal suo livello di conformità alle aspettative di ruolo, ovvero alla pressione esercitata dalle istituzioni, ma dalle caratteristiche delle sue reti di riferimento;
- anche se le diverse reti di appartenenza possono diversificarsi sulla base delle funzioni, del grado di formalizzazione, del livello di istituzionalizzazione e dei codici di riferimento, ogni attore sociale partecipa, costituisce e dà vita a più reti sociali, che, tramite il gioco delle relazioni sociali – che sono sempre multiple –, sono messe in comunicazione;
- l'attore sociale, quindi, agisce liberamente, ma sempre entro un sistema di vincoli;
- il sistema dei vincoli non è un qualcosa che esiste al di fuori dell'individuo (come fatto sociale esterno e coercitivo) ma è il risultato delle caratteristiche morfologiche e strutturali delle reti sociali di appartenenza e della posizione che, in ciascuna di esse, occupa l'attore sociale;
- l'attenzione deve essere posta non sui fenomeni, colti nella loro staticità, ma sui processi che a essi portano.

Perché leggere la realtà come rete

Con un *incipit* che vuole essere una dedica, Boudon trasforma l'affermazione di Pareto, secondo il quale «La logica cerca perché un ragionamento è erroneo, la sociologia perché esso ottiene un diffuso consenso», nel filo conduttore della sua riflessione: «La questione di sapere come e perché si aderisca ad una certa idea, e quali siano, per adottare un'espressione di Pascal, le «forze che ci inducono ad acconsentire». (Boudon, 1993)

Parafrasando Boudon, si può sostenere che la lenta, ma prorompente diffusione del paradigma di rete dipende dal fatto che sono in atto forze che ci inducono ad acconsentire, vale a dire ci inducono a ritenerlo un paradigma che meglio si adatta a comprendere e spiegare i meccanismi di funzionamento della società contemporanea. Quando si afferma (Donati, 1991) che la società contemporanea è sempre più relazionale e che il sociale sembra essersi disciolto, si rinvia sostanzialmente a due ordini di problemi:

- al problema delle nuove configurazioni sociali che stanno emergendo, per effetto della crescente complessità sociale;
- al problema dei limiti che le tradizionali rappresentazioni – e interpretazioni – del sociale (la "rappresentazione" organicistica o sistemica, sia nelle versioni funzionaliste che del conflitto) incontrano nel riflettere su, comprendere e spiegare il sociale.

L'emergere di nuove configurazioni sociali significa che oggi, dal punto di vista dell'attore sociale, sesso, età, occupazione, ad esempio, non identificano più chiare e precise posizioni sociali, a cui sono connessi altrettanto chiari e precisi ruoli, che definiscono e delimitano l'identità del soggetto. Se sino a non molti anni fa (si pensi all'Italia degli anni Quaranta-Cinquanta) una donna di 35 anni era, molto verosimilmente (e mediamente) coniugata, madre, casalinga e con una scolarizzazione più bassa di quella del marito, perfettamente integrata nel suo ruolo di moglie-madre a cui era stata socializzata sin dai primissimi anni di vita, oggi l'età di una donna poco dice – come rappresentazione sociale della sua identità e come variabile "predittiva" del suo comportamento – circa la posizione sociale che si pensa debba o possa occupare. E discorso analogo si può fare per l'uomo. Parallelamente, in una società in cui il lavoro, da attività quasi "naturale" dell'uomo che lo accompagnava per tutto l'arco della vita, diventa condizione a termine (è una fase, quella lavorativa, che inizia e si conclude in un arco temporale definito) e, soprattutto, contingente, sottoposta a vincoli e regole che per l'attore sociale rispondono a una razionalità opaca e oscura, inintellegibile (per cui convivono fenomeni di piena occupazione e di disoccupazione strutturale), il lavoro non può più essere visto come una categoria "classificatoria" dell'attore sociale, né può più essere considerato una delle leve centrali, rispetto alla quale l'attore sociale definisce la sua identità. Per rimanere sul tema della genitorialità, a fronte dei rilevanti processi di deistituzionalizzazione della famiglia, della pluralizzazione delle norme e dei valori connessi al fare e vivere in famiglia; a fronte dei mutamenti che hanno investi-

to il *timing* di vita dei soggetti (per cui non c'è più un'età "normalmente attesa" in cui ci si sposa e si genera un figlio) e della diffusione di nuove e diverse forme familiari, la variabile "genitore" ben poco dice oggi circa i comportamenti reali connessi a tale ruolo, così come non è più chiaramente e normativamente definito cosa debba e possa fare un genitore.

Dal punto di vista del sistema, non è più pensabile "pensarlo", nei suoi meccanismi di funzionamento, come insieme predefinito di parti, funzionalmente e reciprocamente connesse e legate, a confini definiti, per quanto variabili, che modifica le sue strutture interne attraverso un interscambio continuo con l'ambiente, in quanto da un punto di vista analitico è impossibile fissarne i confini.

Queste nuove configurazioni sociali necessitano di nuovi e diversi paradigmi conoscitivi, più adeguati per una loro rappresentazione sociale e sociologica. Il paradigma di rete può essere inteso come formulazione – o se si vuole, tentativo di formulazione – di una nuova e diversa rappresentazione, che non pretende di dire nulla sulla natura ontologica della realtà e del sociale.

Il superamento dei concetti di ruolo, posizione e funzione sociale, l'abbandono del concetto di sistema e l'assunzione del concetto di società come rete di reti e di un attore sociale la cui identità è posta nel punto di intersercazioni di molteplici cerchie sociali, costituiscono i fattori caratterizzanti del paradigma di rete: elementi, questi, di una nuova e diversa rappresentazione (interpretazione) sociale e sociologica. All'interno di tale paradigma, si sono sviluppate specifiche ipotesi interpretative (teorie) dei fenomeni, dei processi sociali e delle connessioni tra "fatti". Il paradigma di rete non pretende di esaurire tutta la realtà (tale ambizione è propria dell'approccio relazionale), ma solo di sondare la capacità euristica di un modo nuovo di porre problemi e cercare soluzioni.

Il modello di intervento di rete

L'assunzione del paradigma di rete per comprendere e spiegare i meccanismi di funzionamento della società complessa, ha delle ricadute operative specifiche, che si inscrivono in un diverso modello.

Dal punto di vista della conoscenza, della individuazione del problema sul quale intervenire, l'attenzione non è posta sul soggetto o sull'ambiente, ma sulle relazioni sociali: in tema di sostegno alla genitorialità, il problema non è dato dal genitore carente o assente, né dai fattori ambientali e strutturali che influenzano i modi in cui uomini e donne assolvono più o meno bene alle loro rispettive funzioni sociali, ma dal significato che uomini e donne annettono alle loro relazioni di vita quotidiana (madre-figlio/a; padre-figlio/a; moglie-marito) dentro e fuori della famiglia, che sono sempre "scelte" entro un sistema di vincoli.

Dal punto di vista delle procedure, non si tratta di individuare criteri di eleggibilità, ma solo creare opportunità perché vincoli e opportunità connesse alle relazioni genitoriali possano essere fatti oggetto di una meta-riflessione comune.

Dal punto di vista delle tecniche, non è necessario dare servizi, prestazioni, consulenze, ma è necessario dare l'opportunità affinché gli stessi soggetti interessati producano i beni e i servizi di cui hanno bisogno.

3.3 Le "nuove" pratiche di lavoro

Le potenzialità della legge 285/97, giocate sia sul versante dei contenuti che delle metodologie di intervento, sono state oggetto di una riflessione condotta dai partecipanti al seminario nei lavori di gruppo. A partire dalle esperienze concretamente realizzate, dai limiti e dai problemi incontrati, ogni gruppo di lavoro è stato invitato a mettere in evidenza i punti di forza, i nodi critici e le strategie da adottare per superare le situazioni problematiche relative alle diverse fasi – ideativa, progettuale e di realizzazione – che scandiscono la realizzazione di un progetto per il sostegno alla genitorialità. I lavori di gruppo hanno fatto maturare una meta-riflessione sul "perché, come e che fare", schematizzabile nei termini seguenti:

1) **Fase ideativa:** perché dare avvio a un progetto; quali i bisogni da soddisfare, come conoscerli.
   Punti di forza
   a) partire da una richiesta esplicita, per quanto non sempre chiara, dal basso e fortemente sostenuta;
   b) poter contare sul già esistente: potersi innestare su un vecchio ramo, per avere una nuova pianta.
   Punti critici
   a) presenza di un eccesso di servizi offerti da altri soggetti;
   b) l'indifferenza, come espressione della difficoltà di politici e amministratori ad aprirsi al nuovo.
   Strategie
   a) mettersi in rete con altri enti e istituzioni, con altri soggetti;
   b) autolegittimarsi con la logica dei piccoli passi.
2) **Fase progettuale:** individuazione di obiettivi, finalità, metodologie di lavoro.
   Punti di forza
   a) il progetto è a termine, sperimentale e reversibile.
   Punti critici
   a) sovrapposizione con altri servizi;
   b) eccedenza di offerta nel settore dei servizi e degli interventi educativi;

c) incertezza dei finanziamenti;
d) precarietà e *turn-over* delle risorse umane;
e) bassa legittimazione politica.
Strategie
a) concertazione con altri enti, istituzioni per evitare doppioni e spreco di risorse ed energie;
b) acquisizione di nuove risorse (associazioni, volontariato, utenti più o meno organizzati).

3) **Fase della realizzazione:** dal progetto alla prassi: scegliere come, quando e dove realizzare le iniziative previste per il raggiungimento degli obiettivi del progetto.
Punti di forza
a) accettare che più soggetti possano dare risposte diverse allo stesso problema;
b) riconoscere che l'utente possa relazionarsi con operatori, strutture e servizi in maniera autonoma, regolando modi, forme e cadenza del suo coinvolgimento.
Punti critici
a) aumento incontrollato dell'utenza;
b) rigidità organizzativa (disponibilità oraria degli operatori);
c) perdita di vista del *target* iniziale;
d) non adeguatezza delle strutture e degli spazi.
Strategie
a) flessibilità nella riformulazione dell'offerta di servizi e/o interventi;
b) capacità di sapere e poter rifocalizzare obiettivi e interventi.

I lavori di gruppo, inoltre, hanno consentito di mettere in evidenza elementi relativi al modello di lavoro nel sociale che si inscrivono nel paradigma di rete. Il percorso di approfondimento, fatto a partire dalle riflessioni sulle esperienze di lavoro concretamente realizzate, ha consentito di individuare l'esistenza di un modello di promozione della genitorialità, che sebbene ancora latente, pur tuttavia inizia a diffondersi: è il modello della cura del sé attraverso la cura degli altri, il modello dell'auto-mutuo aiuto che si inscrive, da un punto di vista teorico, nel paradigma di rete. È un modello non intermedio tra quello terapeutico-individuale e quello ecologico ambientale. Non è una sorta di *mix* tra i due, anche se può utilizzare pratiche, procedure e tecniche dell'uno e dell'altro. È un modello "altro" che nell'ambito delle professioni sociali tende ancora a rimanere latente. Per individuarlo, per scorgerlo, come pratica emergente, per quanto non ancora sufficientemente tematizzata e focalizzata, tra le trame del lavoro svolto da alcuni dei partecipanti al seminario basta richiamare l'at-

tenzione sul fatto che in molti casi il successo del progetto ideato *ex lege* 285/97 si è realizzato quando è "passato nelle mani" di altri che hanno iniziato a gestirlo secondo la logica di chi produce servizi per sé e per gli altri; produce servizi per gli altri, mentre produce servizi per sé; produce servizi per sé mentre produce servizi per gli altri. Sono soggetti questi – nella fattispecie genitori – che in contemporanea sono diventati produttori e consumatori di sostegno alla genitorialità; genitori che hanno intrapreso la faticosa – e per molti improbabile – strada della cura del sé attraverso la cura degli altri, hanno imboccato la strada dell'auto-mutuo aiuto, dell'auto-mutua promozione.

I partecipanti ai lavori di gruppo che hanno colto, in base alle proprie esperienze, questo passaggio del testimone dall'esperto, dal professionista all'utente, al cliente, ne hanno sottolineato il carattere di effetto emergente, non previsto nella fase della progettazione dell'azione promossa in tema di genitorialità. Effetto che, sebbene ben accetto se e quando ha risolto problemi organizzativi e gestionali, ha generato anche timori, nella misura in cui mette in discussione le tradizionali competenze del professionista della "cura" e il rapporto operatore-utente. A conferma della necessità di introdurre elementi di novità e/o di discontinuità non solo nella ideazione e realizzazione dei progetti (contenuti), ma anche nella metodologia del lavoro nel sociale.

4. Conclusioni

Nell'attuale panorama delle politiche sociali, la legge 285/97 può essere considerata una delle prime tessere del costituendo mosaico delle politiche familiari, nel quadro politico-istituzionale di un *welfare mix*. È una tessera, che accanto alle più timide politiche dei redditi, dei tempi e della compatibilità, mira a sostenere il ruolo di mediazione sociale (tra i sessi e le generazioni, tra pubblico e privato) che la famiglia normalmente assolve, seppure a costi crescenti. È una legge che innova sia dal punto di vista dei contenuti che dei metodi, introducendo elementi di discontinuità, che investono sia il modo di leggere le nuove domande sociali che il modo di predisporre le risposte.

All'operatore (sia pubblico, che di terzo settore) si chiede di passare dal modello dell'istruttività (intervento come azione unilaterale), al modello della costruzione sociale (intervento come processo interattivo); si chiede di lavorare non più solo con l'individuo, di non avere come referente le categorie sociali, ma di osservare le relazioni sociali.

Si modifica anche il modo di leggere e interpretare il ruolo della famiglia. La funzione di mediazione, soprattutto nei confronti delle nuove generazioni, non è più vista e vissuta come scelta privata e irrilevante da un punto di vista sociale, ma come funzione sociale che diventa tanto più praticabile e sostenibile, quanto più essa è condivisa,

socializzata, fatta oggetto di un sapere discorsivo, che si forma attraverso il confronto con altri uguali quanto ai problemi vissuti, ma diversi quanto alle soluzioni adottate. La "debolezza" della famiglia contemporanea, il suo essere una struttura relazionale simmetrica, fluida, non statica diventa il suo punto di forza: il primo passo per chiedere aiuto e conforto è dubitare di sé e riconoscere che si ha bisogno degli altri. La forza dell'individuo atomizzato, preso e chiuso nella sua unicità, è il coraggio di dire e riconoscere che la propria unicità è tale solo in quanto è dagli altri riconosciuta, vale a dire solo e in quanto si realizza in una dimensione relazionale, al cui interno per dire "io sono e sono diverso da te" è necessario essere almeno in due.

Sostegno alla genitorialità e buone prassi*

1. Introduzione al seminario; 2. Perché sostenere la genitorialità; 3. Buone prassi: una valutazione a partire dai lavori di gruppo; 4. Il processo di attivazione e di verifica degli interventi nel campo della genitorialità; 5. Conclusioni

1. Introduzione al seminario

Affrontare il tema del sostegno alla genitorialità, sia dal punto di vista dei contenuti che del metodo, presuppone un previo lavoro di approfondimento, con l'obiettivo di portare alla luce il filo conduttore che ha contrassegnato, soprattutto sul versante dei contenuti, tutte le attività del seminario. Approfondimento che ruota intorno a tre temi: educazione familiare, servizi di *welfare* e concetto di "competenza" riferito al mestiere di genitore. Temi che possono essere riassunti in un sintetico interrogativo: perché sostenere la genitorialità? Non è un interrogativo puramente retorico, un *incipit* più o meno accattivante, in quanto il tipo di risposta che si può o si intende dare consente di collocare un ipotetico progetto teso al sostegno della genitorialità in una specifica prospettiva: assistenziale più che promozionale, sostitutiva più che di potenziamento di capacità già in essere. Se le "buone prassi" – come esperienza fatta oggetto di una specifica riflessione – possono aiutare in qualcosa, è nello sforzo di rispondere a tale interrogativo, evitando la tentazione di imboccare strade note e collaudate (ma il cui impatto sul sociale non sempre è stato oggetto di attenta valutazione), ed è questo il loro apporto costruttivo.

2. Perché sostenere la genitorialità

2.1 Educazione familiare

Manca nella tradizione pedagogica italiana il concetto di educazione familiare. È sì presente in ambito religioso, ma viene visto più come preparazione al matrimonio, alla vita di coppia: in quanto tale, la si fa prima del matrimonio religioso e, quindi, non accompagna specificatamente la coppia nel corso del suo ciclo di vita, soprattutto nei primi anni quando la cura e l'allevamento dei figli chiede alla coppia una capacità di adattamento e di cambiamento molto forte. In questi ultimi anni si sta diffondendo, come nuova forma di sostegno alla coppia, la mediazione familiare: ma anche in questo caso si è di fronte a un sostegno *una tantum*, con la sola finalità di accompagnare la coppia nel critico momento della separazione, avendo, come obiettivo,

*Paola Di Nicola, Università di Verona, coordinatrice scientifica del seminario.

non la riconciliazione, ma solo l'interesse e il benessere dei figli coinvolti nella relazione conflittuale. Questa carenza è imputabile a vari fattori, non da ultimo al fatto che si è sempre ritenuto che l'educazione familiare ricadesse nell'ambito della sfera privata dei valori, degli orientamenti, delle scelte di base che ogni famiglia ha il diritto di esprimere liberamente, senza alcuna interferenza esterna. Si è sempre considerata la famiglia come quell'ambito di vita, quell'isola che, come sosteneva un giurista, il diritto doveva solo lambire. A conferma della connotazione eminentemente privata, separata che le relazioni familiari hanno assunto lentamente a partire dalla modernità. È una connotazione che da un lato è andata di pari passo con la lenta riappropriazione dei figli da parte dei genitori, che sono diventati gli unici adulti non professionisti ai quali era affidato il compito della socializzazione delle nuove generazioni, e dall'altro lato ha enfatizzato l'autosufficienza normativa della famiglia in tema di cura e allevamento dei figli. Si è dunque creata una spaccatura, una separazione tra l'educazione familiare e tutti gli altri ambiti, sistemi educativi extra-familiari. Sistemi che, si diceva e si dice, non solo agiscono sulla base di specifici orientamenti e modelli (contro i modelli "naturali" seguiti dai genitori per natura e per affetto), ma soprattutto tendono ad assumere un peso, sui processi di socializzazione, sempre più incidente, pervasivo e quindi di erosione delle competenze e delle funzioni familiari.

Questa spaccatura ha fatto sì che:

- Da una parte le crescenti difficoltà delle famiglie nello scegliere, realizzare, seguire e mantenere specifiche scelte educative sono state lette ed interpretate solo ed esclusivamente come "indicatori" di un disagio, di una crisi che avrebbero investito la famiglia nel suo complesso. Più raramente queste difficoltà sono state viste come "indicatori" dei profondi mutamenti che hanno investito le relazioni familiari. Mutamenti che non possono essere liquidati solo come elementi di transizione verso una società che può fare a meno della famiglia, ma devono più propriamente essere interpretati come piena realizzazione di quell'istanza di emancipazione degli individui dalla sudditanza dalla famiglia e dall'ordine simbolico della parentela, che è alla base della modernità. Se oggi è migliorata la qualità della vita delle nuove generazioni, dell'infanzia e dell'adolescenza, questo è anche il prodotto dei cambiamenti che, in positivo, hanno investito la relazione adulto/bambino-adolescente, realizzando il passaggio da una società adultocentrica (al cui interno i bisogni dei bambini erano ricondotti, definiti e soddisfatti in rapporto ai bisogni degli adulti) a una società puerocentrica, al cui interno i bisogni delle nuove generazioni sono riferiti alla nascente cate-

goria sociale del bambino in quanto tale (e non più in quanto adulto mancato, adulto in miniatura, adulto in potenza).

- Dall'altra parte, ricondurre il cambiamento alla sola crisi, ha legittimato interventi e azioni dello Stato sociale che si sono mossi lungo la linea riparatoria, sostitutiva, assistenziale e/o professionalizzante (insegnare il mestiere di genitore).

Di qui la tendenza a spostare dal dentro – la famiglia – al fuori – la scuola, gli esperti, i consulenti – la gestione delle competenze che un adulto deve mettere in campo per crescere un bambino, un adolescente. Famiglia, dunque, considerata sempre più incompetente e irrilevante e per molti aspetti perdente rispetto alle altre agenzie educative.

In realtà la perdurante centralità della famiglia nei processi di socializzazione si gioca – secondo le riflessioni di Paola Milani – su assi quali:

- durata della funzione educativa;
- intensità dell'affettività;
- razionalità;
- spontaneità;
- assi che configurano famiglia e scuola non come poli contrapposti, ma come ambiti specifici, complementari, che devono diventare l'uno permeabile all'altro. Di qui la necessità di avvicinarsi alla genitorialità con altri occhi: non vedere la famiglia come ambito di socializzazione da controllare, neutralizzare e contenere, ma come ambito con il quale e a partire dal quale creare un "sapere discorsivo" su come crescere le nuove generazioni.

2.2 Servizi di *welfare*

Per quanto riguarda i servizi di *welfare* vi sono tre buoni motivi perché una riflessione critica sulle buone prassi possa offrire interessanti stimoli su come organizzare o riorganizzare l'offerta di nuovi e diversi servizi.

- Primo: non è più un dato acquisito, scontato e ovvio che tutti i servizi debbano essere prodotti e distribuiti dallo Stato sociale. Questo significa che chi opera in ambito pubblico deve cominciare a sviluppare la capacità di progettare e realizzare iniziative e servizi con altri soggetti. Gli altri soggetti non sono solo volontari, associazioni, agenzie *no profit* e *profit*, ma sono anche cittadini.
- Secondo: i nuovi orientamenti nel campo dei servizi tendono a sottolineare la necessità di uscire dalla logica del servizio attivato secondo il modello dello sportello: gli utenti fanno la fila per accedere alle prestazioni, che sono confezionate e offerte secondo specifiche regole e particolari regolamenti. I nuovi orientamenti

emergono non solo e non tanto perché si stanno riducendo servizi, personale e *budget*, ma anche perché stanno venendo alla luce bisogni ed esigenze che richiedono e chiedono risposte diverse. Di qui la necessità di abbandonare la logica di attivazione di un servizio a partire da una legge regionale e relativo atto di regolamentazione, e di assumere la logica della progettazione, della sperimentazione di attività a volte a termine, o se si vuole attività che tendono nei contenuti a rinnovarsi sistematicamente.

- Terzo: in linea con le tendenze precedenti, si stanno ridefinendo i profili di molte professioni nel sociale: cambia il rapporto con l'utente, cambia il modo di dare il servizio, oltre che cambiare i servizi. Riflettere sulle buone prassi, significa anche cominciare a riflettere su come possa o debba essere il rapporto tra operatori del sistema formale e soggetti informali di *care*.

Gli approfondimenti condotti nel seminario sul tema delle buone prassi hanno tentato di verificare se e in quale misura si rilevano le tendenze di cambiamento sopra delineate, quale la capacità dei progetti più innovativi e significativi di assecondare, guidare i cambiamenti, creando i presupposti per una nuova cultura dei servizi.

2.3 Il concetto di competenza genitoriale

Le buone pratiche, infine, consentono di puntualizzare il concetto di competenza riferito al mestiere di genitore.

Si è sempre pensato e detto che una madre, un padre siano tali "per natura", come se le loro competenze fossero iscritte nel loro codice genetico. Per cui le crescenti difficoltà che incontrano i genitori di oggi sono solitamente viste come espressione di un cambiamento epocale, uno smarrimento dell'uomo moderno, che ha perso qualsiasi capacità di sviluppare strategie di adattamento a un ambiente che non controlla più. Perdita della memoria genetica, mancanza assoluta di risorse.

In realtà le competenze sono sempre mediate culturalmente, per cui le stesse richieste, più o meno esplicite, di aiuto, sostegno, indicazioni, suggerimenti sono prodotti di una società che chiede agli attori sociali una costante autoriflessività su tutto ciò che stanno facendo, in un contesto a elevata contingenza e a bassa normatività.

Se le società del passato erano caratterizzate soprattutto da processi di modificazione della natura esterna, la società contemporanea è caratterizzata da processi di modificazione e costruzione della natura interna. E sono processi che l'uomo moderno non può più controllare con l'istinto, la pura affettività, ma deve appellarsi a conoscenze e competenze, che sono il risultato di processi di apprendimento costanti e continui. Forte è dunque il bisogno di confronto, di informazioni, di sollecitazioni, che nulla hanno di patologico e/o problematico.

Rispetto all'interrogativo iniziale "perché sostenere la genitorialità", i lavori seminariali si sono dunque mossi entro un ambito caratterizzato da due elementi forti: il sostegno alla genitorialità come risposta a un bisogno di accrescimento di competenze nella e per la normalità e ricerca di innovazione, sia da un punto di vista dei contenuti, che delle pratiche e dei metodi di intervento.

Il filo conduttore che ha legato i lavori seminariali è stato di tipo metodologico. Se la metodologia è la scienza che riflette sul metodo, vale a dire sugli strumenti per leggere, interpretare e studiare la realtà sociale, assumere una prospettiva di tipo metodologico significa che obiettivo e finalità del seminario era capire lo strumento etichettato come "buona prassi". Al di là dei contenuti specifici, che possono variare, che variano, anzi che devono necessariamente variare, la buona prassi, scomposta nelle sue fasi, analizzata nei suoi aspetti progettuali, organizzativi e ideativi deve aiutare a comprendere quali sono e quali devono essere i passaggi che consentono, a partire da un problema, di attivare una risposta.

3. Buone prassi: una valutazione a partire dai lavori di gruppo

I lavori di gruppo, fatti a partire dalle iniziative già realizzate, hanno consentito di individuare dei nodi critici, che rendono l'attività di progettazione non semplice e lineare. Al di là del fatto che comunque si è visto nel progetto uno strumento nuovo, altamente flessibile quanto a contenuti e metodi e come tale, quindi, ricco di potenzialità, la maggior parte dei corsisti ne hanno altresì rilevato la complessità. I nodi problematici evidenziati ruotano intorno alle seguenti aree.

- La progettazione come selezione di possibilità: individuazione dei criteri guida rispetto ai quali definire l'area di intervento, gli obiettivi da raggiungere. È affiorato, tra i corsisti, il problema dell'esistenza di una certa ridondanza nell'offerta di servizi e opportunità per i genitori in alcune realtà; il timore di proporre doppioni e duplicati; la persistenza di annose aree di sofferenza e difficoltà rispetto alle quali gli strumenti di intervento disponibili sono insufficienti e spesso fallimentari. Rimane sempre sullo sfondo il problema della rilevazione dei bisogni, da molti vista come impedimento all'azione. La progettazione, oltre che l'ideazione, viene vista come un processo selettivo altamente complesso, rispetto al quale forte è il senso di inadeguatezza, di carenza di strumenti e di indicazioni guida.
- La progettazione come attività reticolare: la non coincidenza tra chi progetta e chi realizza l'iniziativa; la necessità di mettere in campo competenze, professionalità e risorse collaterali richiedono

uno sforzo e una capacità organizzativa, che diventano, spesso, nelle maglie dei regolamenti e delle prassi di lavoro, dei vincoli, dei limiti molto forti.

- La progettazione come azione a termine: il triennio viene spesso visto come lasso temporale troppo ristretto, per dare avvio a iniziative che coinvolgono più soggetti e più risorse; parallelamente la non certezza del rifinanziamento induce un senso di precarietà, che blocca la progettualità e gli investimenti a lungo termine.
- La progettazione come proposta di nuovi modelli di intervento: forte, da parte dei partecipanti al seminario, è la consapevolezza di dovere uscire da una logica riparatoria e assistenziale ed entrare nel mondo dei servizi per la normalità e decisamente spostati nella direzione del potenziamento delle capacità-risorse degli utenti. Ma è altrettanto forte la consapevolezza di non avere ancora gli strumenti professionali per farlo, a fronte di una situazione che li vede ancora oggi massicciamente impegnati sul versante assistenziale.

Le esperienze già realizzate dimostrano come sia possibile innovare nell'ambito dei servizi (sia sul versante dei contenuti che delle metodologie di lavoro), ma i lavori di gruppo hanno messo in evidenza che l'innovazione introdotta dalla legge 285/97 è solo potenziale: è una opportunità che richiede la maturazione di nuove metodologie di lavoro e di intervento non più sull'utente, ma con l'utente.

4. Il processo di attivazione e di verifica degli interventi nel campo della genitorialità

Nel corso delle attività seminariali alcuni termini sono stati ricorrenti: attività, progetti, interventi, servizi. Questi termini sono stati utilizzati in maniera intercambiabile nello sforzo di creare una base comune di conoscenze, un linguaggio condiviso che consentisse, al di là delle diverse esperienze personali, al di là delle diverse "prassi" presentate, di capire di che cosa si stava parlando.

A questo punto, nella fase finale di raccolta delle fila del discorso, diventa opportuno dare una definizione specifica del tema di cui si sta parlando, alla luce ovviamente dell'impostazione, dei principi che hanno ispirato la legge 285/97 e che *in nuce* configura la cornice entro la quale collocare servizi, interventi, azioni a favore di bambini, adolescenti, famiglie.

La legge 285/97 ha introdotto il concetto di progetto. È un concetto che si pone in forte discontinuità con una logica di attivazione dei servizi, che ha ispirato il modello di intervento tipico del nostro modello di *welfare*. In particolare quel modello che sul versante dei servizi sanitari e sociali ha preso corpo negli anni Settanta, con l'istituzione

dell'ente regionale, con la 382/75 e il relativo decreto di attuazione n. 616/77. Tale modello ha visto la sua prima e più compiuta realizzazione nell'istituzione del Servizio sanitario nazionale, delle unità sanitarie locali, ora Asl: Questo modello ha conosciuto, negli anni più recenti, profonde modificazioni, per alcuni versi veri e propri sconvolgimenti. Modificazioni che sono andate in due direzioni: da una parte la ripresa di competenze assistenziali da parte dei comuni e delle province e dall'altra parte il processo di aziendalizzazione del settore sanitario.

È un cambiamento che è stato concomitante alle più recenti tendenze di contenimento e controllo della spesa sanitaria e pubblica in generale e alla tendenza, con valenze più squisitamente culturali, a razionalizzare spese e risorse, per sfoltire servizi ridondanti, a bassa produttività, a volte duplicati di altri, inefficienti e inefficaci.

Il processo di razionalizzazione si può attivare e realizzare nella misura in cui emergano tre forti consapevolezze, in particolare che:

- esiste una utilità marginale decrescente dei servizi, per cui oltre una certa soglia l'intervento pubblico diventa diseconomico e inefficace;
- vi sono bisogni per i quali l'ente pubblico non ha competenze e risorse, per cui forte è la necessità di pluralizzare il *care system* sul versante dei soggetti produttori di beni e servizi;
- per effetto del miglioramento della qualità della vita dei cittadini, ma anche per effetto della diffusione di una cultura dei servizi, il livello di aspettative degli utenti si è innalzato, non tanto sul versante quantitativo, quanto su quello qualitativo.

Queste tre consapevolezze, che sono alla base dei processi di razionalizzazione delle risorse pubbliche, private, di terzo e di quarto settore, trovano una loro traduzione operativa nell'assunzione della logica della programmazione per "progetti".

Tre sono le caratteristiche di un progetto:

- novità nei contenuti (offerta);
- sperimentazione;
- durata a termine.

Un progetto potrà in seguito diventare prassi corrente, se il processo di validazione ne ha mostrato la fattibilità e l'utilità; ma un progetto che si esaurisce, una volta raggiunto l'obiettivo, non necessariamente è fallimentare.

4.1 Definizione di progetto

Il progetto è un processo che parte da una fase ideativa, passa attraverso la fase della traduzione delle idee in problemi e procedure, della individuazione sulla carta di metodologie, strategie e giunge alla fase della realizzazione/attuazione, concludendosi con la valutazione.

Sono fasi analiticamente distinte, ogni fase può essere ulteriormente segmentata al suo interno in ulteriori fasi e passaggi. Ma la distinzione è più analitica che empirica, in quanto la sequenza temporale può non essere sempre e comunque lineare: il punto di partenza influenza le fasi successive; ma è anche vero che una valutazione delle strategie e delle risorse può portare a una modifica o, se si vuole, a una ripuntualizzazione di quanto si era ipotizzato nella fase ideativa.

L'attività di progettazione deve rispondere a tre interrogativi:

- perché progettare: perché causale;
- a quali fini progettare: perché finale;
- come progettare: cosa fare per raggiungere gli obiettivi, alla luce del contesto al cui interno si agisce.

Il riferimento al contesto è fondamentale: non tanto e non solo perché definisce l'ambito entro il quale si attiva un progetto, ma è anche quello che pesantemente incide sulla fase ideativa, contribuendo a delineare risorse e vincoli entro cui ci si muove.

La fase della ideazione suscita l'immagine di un atto di creatività intorno al quale chi ha avuto l'idea coagula interessi, risorse, disponibilità, professionalità anche collaterali o distanti. In realtà, poiché si sta parlando di operatori e servizi, la fase ideativa non è mai puramente individuale. Anche se l'idea può essere lanciata da un politico, da un operatore, da un servizio, da un gruppo di utenti, da gruppi di utenti organizzati, da associazioni o volontari, anche se l'idea nasce in risposta alla presenza sul territorio di bisogni specifici e nuovi e/o di risorse sotto-utilizzate, non utilizzate o sperperate, anche se l'idea è formulata da una persona, proprio nel senso che viene in mente a una sola persona, in realtà il momento della ideazione è il precipitato della cultura politica, della storia di un particolare servizio, della tradizione di lavoro nel sociale, della formazione, della professionalità e del vissuto di operatori, della sedimentazione o meno di una particolare cultura dei servizi presente e diffusa in un certo territorio. Il contesto che costituisce il terreno da cui germoglia un'idea è quello che aiuta a rispondere a uno dei problemi emersi nei lavori di gruppo: capire chi sono coloro che si siedono intorno al tavolo della progettazione. È il contesto che determina la profonda differenziazione – di contenuti e di metodi – delle diverse buone pratiche presentate nel corso del seminario. Il contesto costituisce il fattore che aiuta a dare il via alla progettazione, rispetto alla quale è sempre un vincolo ed una risorsa. Il contesto influenza le stesse possibilità di realizzazione e di successo di un progetto.

4.2 Perché progettare

Non è superfluo o ridondante chiedersi perché iniziare un'attività di progettazione, in quanto i motivi non sempre sono chiari, precisi e scontati. La fase ideativa non chiarisce gli obiettivi: spesso l'idea di fare qualcosa di nuovo e di diverso copre un arco semantico ampio e indefinito. L'idea può, potenzialmente, tradursi in tante cose. Si pensi all'idea di potenziare le capacità genitoriali: si può fare tutto e niente.

Cominciare a chiedersi proprio nella fase progettuale, perché si sta iniziando quel lavoro in quel campo, significa delineare il quadro teorico-empirico in cui si è chiamati ad agire.

Si può fare un progetto perché (a causa di)

- C'è una legge, una circolare che più o meno l'impone.
- C'è un vincolo di bilancio: alcune cose si possono fare a patto di seguire determinate procedure e prassi.
- Un politico preme.
- Per integrare un servizio carente.
- Per migliorare un servizio.
- Perché il territorio o alcuni soggetti sollecitano una nuova e diversa risposta: i bisogni sono cambiati; la popolazione è mutata dal punto di vista della composizione per fasce di età o appartenenza socioculturale; la scuola, un gruppo di utenti, un'associazione formula una richiesta specifica.
- Per offrire qualcosa in più agli utenti.
- Per offrire qualcosa di diverso.
- Per dare nuove opportunità di lavoro, soprattutto ai giovani.

Le diverse motivazioni sono state molto schematizzate, ma si possono dare casi in cui più motivazioni convivono, sono compresenti, sebbene con pesi diversi. Tuttavia, nel momento in cui operatori e altri soggetti si seggono intorno a un tavolo per fare un progetto, è importante capire, esplicitare ed esplicitarsi perché si è lì. Chiarimento che consente di rimettere a fuoco, qualora ve ne fosse bisogno, il contesto al cui interno l'idea era maturata.

Come si può notare i diversi "perché" sono stati posti lungo un *continuum* che parte da una situazione iniziale di massima autoreferenzialità (operatore e servizio chiusi in se stessi, nella logica burocratico-amministrativa), passa attraverso il momento della metariflessione sui servizi, su che cosa si sta facendo, per giungere al polo opposto, in cui l'operatore definisce la sua azione in riferimento alla domanda o ai bisogni degli utenti.

Il secondo momento della progettazione prevede l'individuazione degli obiettivi che si vogliono raggiungere (perché finale), in riferi-

20 venti

mento ovviamente al problema per il quale si è attivata la procedura della ideazione e costruzione di un progetto di intervento nel sociale.

È importante che gli obiettivi siano chiaramente individuati e che, soprattutto, siano pochi. Più essi sono ambiziosi, confusi, non sufficientemente focalizzati, più alte sono le probabilità di mancarli, perché la gestione delle risorse e la realizzazione delle strategie determinano una complessità incontrollabile. Gli obiettivi devono essere chiari, proprio nel senso di chiaramente e pedissequamente specificati:

- per non promettere più di quanto si possa mantenere;
- per non creare aspettative che vadano deluse;
- per non trasformare il progetto in un'azione di puntello per un servizio carente o inefficiente, che meriterebbe di essere profondamente rivisto e rinnovato.

A tale proposito i lavori del seminario hanno offerto spunti molto significativi, consentendo di verificare la validità e la fattibilità di quei progetti che hanno lavorato in campi molto circostanziati: riduzione dei ricoveri ospedalieri per problemi intestinali nei primissimi mesi di vita del bambino, attraverso la diffusione dell'allattamento al seno nei gruppi sociali marginali e a forte rischio; riduzione dell'abbandono scolastico nella fase dell'obbligo, attraverso l'adozione sociale (educatore che segue a tempo pieno la famiglia del minore); creare momenti di condivisione di saperi e pratiche connessi all'allevamento dei figli piccoli attraverso la messa a disposizione di spazi tradizionalmente gestiti da professionisti (educatori dei nidi).

4.3 Come progettare

L'individuazione dell'area di intervento, la definizione degli obiettivi apre la strada alla fase del "come fare" per creare l'accoppiata problema-risorse. Il come fare rimanda a tre momenti: definizione dei metodi di lavoro; individuazione delle risorse; collocazione spazio-temporale dell'iniziativa.

In tema di sostegno alla genitorialità, tre possono essere i metodi di lavoro:

- informare;
- formare;
- fare.

Sono tre modi di lavorare che per molti aspetti rimandano alle tre tipologie di relazione famiglia-servizi proposte da Paola Milani:

- la famiglia utente;
- la famiglia cliente;
- la famiglia *partner*.

Campagne informative, corsi per genitori, attivazione di gruppi di *empowerment* nel settore della genitorialità, apertura di spazi tradizionalmente chiusi (servizi per la primissima infanzia) ad adulti e bambini non frequentanti; un adulto che nel nido socializza con altri adulti e si occupa del suo e del bambino di altre madri: sono queste iniziative, che tutte, presuppongono un particolare tipo di coinvolgimento della famiglia, dei genitori, che a seconda dei casi e delle sollecitazioni sono destinatari, clienti o coproduttori del servizio. Ma è necessario, preventivamente, nella fase della progettazione, scegliere il tipo di relazione che si intende stabilire con la famiglia, in quanto è a partire da tale scelta che è possibile individuare le professionalità, le competenze e le risorse da mettere in campo. Definire in maniera precisa cosa fare, chi fa che cosa, dove e quando.

4.4 Attuazione di un progetto

L'attuazione del progetto presuppone la sua fattibilità in termini di:

- disponibilità reale di risorse, professionalità e competenze;
- legittimazione politica: non ovviamente nel senso di partitica, ma nel senso di azione promossa nell'ottica di un interesse pubblico, di un bene della e per la collettività, che trascende le aspirazioni individuali dei diversi promotori dell'iniziativa;
- legittimazione sociale: nel senso che l'iniziativa deve andare incontro ai bisogni, alle aspettative, alle esigenze di coloro che ne devono usufruire, con livelli più o meno elevati di partecipazione e/o condivisione.

Nella fase dell'attuazione di un progetto, quindi, è importante una sua promozione e diffusione, non tanto come forma di pubblicità, ma come primo banco di prova per sondarne la fattibilità in termini di rispondenza tra offerta e domanda. È una prova tesa a mettere in moratoria o liquidare progetti tanto elitari o "rarefatti" da dare l'impressione di essere stati ritagliati sui bisogni di pochi soggetti, di alcuni committenti, o sul bisogno di protagonismo di operatori, politici e/o testimoni significativi della comunità.

La legge 285/97 offre l'opportunità di razionalizzare, sfoltire, innovare la rete dei servizi esistenti attraverso lo strumento del "progetto", che ha un inizio e una fine: come tale apre alla sperimentazione e all'innovazione, senza vincolare risorse, professionalità e competenze in maniera rigida e *sine die*. Forte dunque è il pericolo – sottolineato anche da alcuni partecipanti al seminario – che si cominci a progettare su tutto senza una motivazione reale, che non sia il semplice desiderio di fare qualcosa, con l'esito di "creare" bisogni inesistenti, ovvero di stornare risorse e competenze dai reali problemi del territorio. Pericolo che si può evitare solo se nella fase della ideazione e della

progettazione il riferimento costante è stato all'interesse per un bene – il benessere della collettività, la qualità della vita di bambini e famiglie – che non sempre coincide con l'interesse dell'ideatore, del promotore di un'azione coordinata nel sociale. Sembra una petizione di principio: in realtà la tensione-attenzione al bene collettivo è in funzione della qualità e quantità di servizi, professionalità, competenze e progettualità già esistenti nel contesto sociale di riferimento. In questo senso si sostiene che la legge 285/97 offre l'opportunità di razionalizzare, sfoltire, migliorare, innovare la rete dei servizi già attivati.

4.5 Valutazione di un progetto

Manca nella pratica del lavoro nel sociale in Italia la cultura della rendicontabilità e della valutazione. Se per valutazione intendiamo:

a) la determinazione del valore, del prezzo di una cosa;
b) la determinazione, l'esame di tutti gli elementi necessari alla formazione di un giudizio relativo a una persona o a una cosa;
c) l'attribuzione di un giudizio di merito a cosa o persona;

appare evidente come valutare un progetto può significare:

a) stimarne i costi globali (monetari, professionali e in generale tutte le risorse che entrano in gioco);
b) valutarne la congruità rispetto agli obiettivi prefissati;
c) formulare un giudizio di merito, che può riguardare o la realizzazione del progetto o il suo impatto all'esterno.

La valutazione è dunque un processo che accompagna un progetto dalla fase della progettazione a quella della attuazione e realizzazione. Nell'accezione più comune e diffusa, la valutazione si identifica con il processo di ricerca teso a verificare il successo o meno di una attività, iniziativa, sia in termini di raggiungimento degli scopi che in termini, molto più ampi, di impatto. Nel caso specifico del sostegno alla genitorialità, la valutazione di uno specifico progetto comprenderebbe anche la capacità di misurare, stimare quanto sia aumentata la competenza genitoriale in seguito all'attivazione della risorse "sostegno". L'uso del condizionale non è casuale: valutare significa anche attribuzione di un punteggio, quindi misurazione. Qualsiasi azione nel sociale attiva dei processi complessi, in cui entrano in campo una molteplicità di variabili che sfuggono a un controllo sistematico e regolare, per il semplice fatto che molte di queste variabili altro non sono che la traduzione operativa di concetti ampi e complessi, che per essere "osservati" e quindi misurati devono essere scomposti in dimensioni più semplici, circoscrivibili e finite. Riduzione di complessità che è tanto più

facile e fattibile quanto più l'obiettivo da raggiungere risulta essere circoscrivibile e finito, vale a dire chiaramente definito e identificato. Queste difficoltà che indubbiamente ci sono e che costituiscono il cuore di gran parte del dibattito sulla valutazione (cosa valutare e come valutare), non esime tuttavia dall'iniziare a costruire una attenzione fattiva al problema di attivare processi di metariflessione sul lavoro che si svolge, soprattutto da parte di quelle professioni (operatori dei servizi) che non hanno l'abitudine a rendicontare l'attività svolta, se non in termini di prestazioni erogate (cosa, tra l'altro, che non sempre viene fatta, o viene fatta solo se c'è una richiesta specifica in tale senso). Ma tale metariflessione diventa oggi tanto più necessaria, quanto più l'accesso alle risorse è vincolato alla capacità di mostrare l'efficacia e l'efficienza dell'intervento promosso e realizzato.

Pur all'interno, dunque, di un contesto conoscitivo complesso e articolato, è necessario che il processo di valutazione, nelle tre accezioni sopra viste, sia attivato sin dalle fasi iniziali di progettazione e quindi realizzazione di un progetto.

Di qui la necessità che, appunto, diventi parte costitutiva dell'attività di progettazione una stima e valutazione precisa e puntuale dei costi e delle risorse necessarie.

Di qui la necessità che nella fase dell'attuazione si compia un lavoro regolare e sistematico di monitoraggio dell'azione intrapresa, per verificarne empiricamente – non più sulla carta, a livello di ipotesi di lavoro – la congruità tra risorse attivate e impegnate e obiettivi da raggiungere. Un lavoro di monitoraggio, questo, non fatto a caso e a naso, ma realizzato regolarmente, documentando fasi, procedure, problemi incontrati e strategie risolutive.

Di qui la necessità, infine, di porsi l'arduo interrogativo circa l'esito e l'impatto del lavoro svolto. Come si diceva è l'interrogativo più difficile, rispetto al quale l'operatore ha meno competenze e strumenti. Interrogativo tanto più difficile quanto più l'obiettivo da raggiungere era a bassa definizione. Se infatti può essere più o meno semplice, ma comunque fattibile, valutare di quanto sia diminuita – per fare un esempio – l'ospedalizzazione impropria nella fase pediatrica in seguito o in concomitanza con l'attivazione di specifici interventi o con l'introduzione di particolari e nuove procedure; se può essere facile valutare di quanto si riduce il rischio "evasione" scuola dell'obbligo in una particolare realtà territoriale per effetto o in concomitanza di un certo tipo di azione; il supposto incremento della competenza genitoriale rimane opaco, per la complessità e non univocità del concetto stesso di competenza. E sarà tanto più opaco, quanto più nella fase della progettazione non si è fatto nessun passo nella direzione di tradurre il concetto in una qualche dimensione empiricamente osservabile. Ma tale difficoltà e opacità, non esime l'operatore, l'*équipe* che

ha progettato e attuato un azione *ex lege* 285/97 dal chiedersi: il *target* per il quale l'azione è stata promossa è stato raggiunto? In che misura ed entità è stato raggiunto? Le aspettative sollecitate con l'iniziativa proposta sono state soddisfatte? Quali delle aspettative dei genitori-utenti, clienti o *partner* sono andate deluse? Le risposte a tali interrogativi consentono di superare o meno il banco di prova della validità del progetto, non solo nei termini della sua realizzazione, quanto della sua pertinenza e congruenza rispetto alle esigenze-attese di coloro che hanno usufruito, sebbene con diversi livelli di partecipazione e coinvolgimento, dell'iniziativa.

5. Conclusioni

In tema di sostegno alla genitorialità, delineato come ambito di potenzialità dalla legge 285/97 e non come *corpus* univoco e chiaro di interventi, il confronto sulle buone prassi si è rivelato particolarmente proficuo. Non tanto e non solo come occasione di confronto tra una molteplicità di iniziative che sono partite in quasi tutto il territorio nazionale, tanto più necessario nel momento in cui si è avviata la fase della riprogettazione, quanto come momento di tematizzazione e puntualizzazione di nuove e diverse metodologie di lavoro. Le crescenti difficoltà del nostro sistema dei servizi di *welfare* di raggiungere una buona adeguatezza tra bisogni e risorse derivano non solo da una riduzione delle risorse, ma anche dalle diverse e nuove domande connesse al benessere e alla qualità della vita. Il problema, dunque, non consiste nel reperire e investire più risorse, ma nel reperire e investire nuove e diverse risorse. Novità e diversità che non sono solo quantitative, ma anche qualitative: di qui la necessità di introdurre elementi di discontinuità nella pratica del lavoro nel sociale, sia sul versante dei contenuti che dei metodi di intervento.

L'attuazione della legge 285/97 nel quadro della 328/00: le collaborazioni interistituzionali e pubblico-privato*

1. Distribuzione territoriale del potere e vicende dell'amministrazione locale; 2. L'evoluzione dei "servizi sociali"; 3. La riforma delle autonomie locali; 4. Le responsabilità e le collaborazioni istituzionali; 5. Le responsabilità comunitarie e le collaborazioni pubblico-privato: la riforma delle autonomie locali e la legge quadro 328/00

Anche alla luce delle più recenti novità normative e, in particolare, della legge quadro sui servizi sociali, è corretto affermare che la legge 285/97 si inserisce coerentemente nel percorso evolutivo del nostro ordinamento giuridico-amministrativo in modo profondamente significativo.

Pur nella semplicità del contenuto, questa legge si presenta quasi come un "caso di scuola", emblematico di una fase della storia della nostra pubblica amministrazione: anche se non può certo essere definita un punto di arrivo (ora dato dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), la legge 285/97 ben può essere considerata una tappa molto importante.

È per tale ragione che, pur essendo queste note dedicate all'esame degli strumenti giuridico-amministrativi che possono supportare la realizzazione degli obiettivi della legge 285/97, oggi il lavoro sarebbe incompleto, e sotto diversi profili anche oscuro, se non comprendesse una sintetica ricognizione dell'evoluzione del nostro ordinamento amministrativo, non solo con riferimento all'evoluzione del sistema di autonomie locali, ma anche a quello dei servizi sociali, alla luce delle recentissima novella.

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

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

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

* Franco Dalla Mura, avvocato amministrativista, coordinatore scientifico dei seminari dell'area amministrativa.

"Decentramento" e "autonomia" costituiscono due concetti molto diversi fra loro, è necessario non confondere mai l'uno con l'altro: volendo ridurre il problema agli aspetti fondamentali, potremmo dire che il decentramento amministrativo riguarda il profilo organizzativo dell'assetto dell'apparato statale (in senso lato), mentre l'autonomia riguarda la distribuzione, da parte dello Stato, di vere e proprie "quote di sovranità" a soggetti giuridici diversi da esso.

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

È per tale ragione che, recentemente, alcuni hanno sostenuto che un approccio eccessivamente timido al "federalismo" può tradursi in una sorta di viatico per lo stato centralista, raggiungendo così risultati diametralmente opposti agli obiettivi enunciati.

A differenza del decentramento organico, l'*autonomia* non rappresenta solo un modello organizzativo in grado di conferire maggiore efficienza ed efficacia all'azione amministrativa, ma una scelta indispensabile per attuare una forma di Stato che assicuri democraticità e partecipazione.

All'inizio della seconda metà del XIX secolo, al momento della nascita dello Stato italiano unitario, si imponeva una scelta precisa circa l'assetto che il nuovo Regno d'Italia avrebbe dato alla propria struttura politico-amministrativa.

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

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

Un esempio valga a rappresentare il contenuto e l'ispirazione culturale del TULCP: nella relazione che lo accompagnava, per rappresentare il modello al quale il Testo unico si ispirava, si proponeva

l'immagine di lunghe catene che "legavano saldamente" anche il più piccolo e lontano dei Comuni d'Italia alla capitale e al Ministero dell'interno; non a caso, il segretario comunale, vertice burocratico di tutti i Comuni, veniva paradossalmente posto alle dipendenze del ministero e non dell'ente presso il quale presta servizio, come sarebbe stato logico aspettarsi.

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

«La Repubblica si riparte in Comuni, Province e Regioni…»: diversi sono gli articoli della Costituzione che radicano nel nostro ordinamento giuridico i principi dell'autonomia; ricordiamo, in particolare, gli articoli 5, 114, 115, 116 e 128; ricordiamo anche che con il riconoscimento dell'autonomia amministrativa e politico-amministrativa a Regioni, Province e Comuni, lo Stato li identifica come non solo soggetti autonomi, ma veri e propri ordinamenti giuridici che convivono con il più ampio e generale ordinamento giuridico statuale.

Ciò è ancor più vero dopo le modifiche apportate alla legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, dalla legge 266/99.

Un posto importante nella nostra Costituzione occupano – pure se non in modo del tutto esplicito – anche le "formazioni sociali", cioè le aggregazioni di individui che operano congiuntamente in funzione del raggiungimento di certi obiettivi.

Nel luglio del 1946, la prima sottocommissione dell'Assemblea costituente si trovò ad affrontare una questione di grande importanza: l'esercizio di funzioni pubbliche avrebbe dovuto essere attribuito soltanto alle istituzioni pubbliche, ovvero anche alle formazioni sociali? In altre parole, nel nuovo Stato repubblicano, anche i privati, riuniti nelle formazioni sociali, avrebbero potuto essere titolari di responsabilità e di funzioni "pubbliche", oppure avrebbe dovuto essere conservata la tradizionale, netta divisione fra lo Stato (inteso in senso lato), unico portatore di funzioni pubbliche, e i privati, titolari di diritti di libertà?

L'attuale testo dell'articolo 3 della Costituzione è il frutto di un compromesso fra le due opposte idee: un ruolo "pubblico" non viene esplicitamente riconosciuto alle formazioni sociali, ma lo è in modo implicito, com'è di tutta evidenza e secondo quanto afferma la migliore dottrina.

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

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

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

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

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

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

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

Possiamo valutare come "troppo lungo" il tempo impiegato? A mio avviso no; la scelta autonomistica non portava con sé solo la necessità di un'imponente opera di riforma normativa (che avrebbe richiesto tempi certamente inferiori ai quarantadue anni), ma anche e soprattutto un profondo rinnovamento nella cultura politica, nella preparazione tecnica, nelle caratteristiche degli apparati ecc.: tutti fattori intimamente legati all'evoluzione sociale e culturale, oltre che economica del Paese, e tale evoluzione non poteva (e non può) certo realizzarsi a suon di leggi e di decreti.

Un dettagliato esame giuridico-amministrativo del lungo cammino riformatore che ha portato all'attuale contesto ordinamentale esula dai fini che ci proponiamo in questa circostanza e che sono costituiti dalla necessaria contestualizzazione della legge 285/97; basti ricordare

che il mezzo secolo che ci separa dall'entrata in vigore della Costituzione può essere schematicamente suddiviso in cinque grandi periodi, ciascuno dei quali di durata approssimativamente decennale.

Tali periodi sono stati, a grandi linee, dedicati ciascuno alla realizzazione di un particolare macrobiettivo; nell'ordine:

- il ripristino del livello di autonomia amministrativa che aveva caratterizzato i Comuni e le Province italiani prima dell'avvento del regime fascista;
- la creazione delle premesse giuridiche per la costituzione delle Regioni ordinarie;
- l'approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie e un primo "ritaglio" di funzioni amministrative, che venivano fatte transitare dallo Stato alle Regioni;
- l'imponente trasferimento di funzioni amministrative attuato con la legge 22 luglio 1975, n. 382, e i relativi decreti di attuazione;
- l'ingresso nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà con le riforme "federalistiche" della seconda metà degli anni Novanta, dopo un periodo di stagnazione che aveva caratterizzato gli anni Ottanta, interrotto dall'entrata in vigore delle riforma delle autonomie locali nel giugno 1990.

2. L'evoluzione dei "servizi sociali"

Tenuto conto del particolare settore dell'ordinamento nel quale va inquadrata la legge 285/97 (quello dei servizi sociali), non possiamo esimerci dal soffermarci con qualche ulteriore riflessione sia sulle riforme attuate con uno dei decreti attuativi della legge 382/75, il DPR 616/77, sia sulla riforma, realmente di portata storica, recentemente realizzata con la legge quadro sui servizi sociali, la legge 328/00.

Le riforme introdotte ormai quasi un quarto di secolo fa con uno dei decreti di attuazione della legge 382/75, presentano ancora oggi un significato particolare con riferimento proprio ai servizi sociali, da intendersi, in senso lato, quali servizi socioassistenziali e sociosanitari.

Come già accennato, con la legge 382/90 il legislatore si proponeva di realizzare il primo significativo trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle autonomie locali; anzi, il Parlamento aveva usato l'espressione "completamento" del trasferimento di funzioni amministrative, esprimendo in tal modo la propria convinzione di procedere non solo a un "primo", reale, trasferimento, ma al trasferimento integrale e definitivo delle funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali, in armonia con il principio di "parallelismo" espresso dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. Secondo tale principio, alle Regioni vanno attribuiti tutti i poteri amministrativi relativi alle

materie rispetto alle quali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, vengono trasferiti quelli legislativi.

L'espressione "completamento" appare, però, evidentemente eufemistica: innanzi tutto per la ragione che non può essere "completato" ciò che non è neppure significativamente iniziato (e il "ritaglio" di competenze realizzato nei primi anni Settanta non poteva certo essere definito significativo); e poi perché neppure con i decreti attuativi della legge 382/75 l'opera di trasferimento poteva dirsi conclusa. Ciò è dimostrato dal fatto che si è ulteriormente provveduto, dopo oltre un ventennio, con la riforma Bassanini, avviando un nuovo processo che è tuttora in corso.

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

A questo proposito vanno evidenziati alcuni particolari:

- la logica "organica" del trasferimento;
- la prima impostazione di un sistema di programmazione locale, sinergico rispetto a quello della programmazione nazionale (che troverà più compiuta e organica espressione con la riforma del 1990 e, per quanto concerne i servizi sociali, con la legge quadro 328/00);
- il superamento del concetto di beneficenza pubblica e l'ingresso nel nostro ordinamento del concetto di servizio sociale;
- l'affermazione del principio di integrazione fra servizi sociali e sanitari e di quello di centralità del Comune nell'ambito dei servizi sociali.

Con riferimento al primo concetto (quello di organicità del trasferimento delle funzioni) va ricordato che la legge delega (n. 382 del 1975), fra i principi che avrebbero dovuto essere applicati dal legislatore delegato indicava quello per il quale il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali avrebbe dovuto superare la logica settoriale e l'organizzazione "verticale" tipiche del modello statale-ministeriale per assumerne una di tipo organico e "orizzontale"; in altre parole, il trasferimento avrebbe dovuto essere l'occasione per una ricomposizione organica delle funzioni amministrative, che avrebbero dovuto rispecchiare nella loro titolarità la concretezza dei bisogni ai quali rispondere e delle finalità da perseguire.

A proposito del modello programmatorio, è opportuno ricordare che con le riforme del 1975 e del 1977 si afferma (anche se in modo embrionale rispetto a quanto sarà fatto nel 1990 con l'articolo 3 della

legge n. 142) che i livelli amministrativi locali non hanno solo il dovere di rispettare le indicazioni degli strumenti programmatori dei livelli superiori, ma possono partecipare alla definizione degli obiettivi della programmazione di questi ultimi.

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

Il legislatore delegato, sfruttando forse oltre misura la delega ricevuta, ha abilmente superato l'ostacolo che il contenuto letterale dell'articolo 117 della Costituzione sembrava frapporre non solo a un organico trasferimento di funzioni in capo all'ente che meglio avrebbe potuto gestirle (cioè, al Comune) ma anche a una moderna visione degli interventi pubblici in risposta ai "bisogni della persona", ormai incompatibile con l'obsoleto modello crispino (legge 17 luglio 1890, n. 6972).

È ben noto, infatti che l'articolo 117 della Costituzione non indica espressamente la materia dei "servizi sociali" fra quelle la cui competenza è attribuita alle Regioni; l'articolo 117 della Costituzione, da un lato cita i "servizi sanitari e ospedalieri", ma dall'altro parla solo di "beneficenza pubblica" facendo propria un'espressione evidentemente mutuata dalla vecchia legge Crispi del 1890.

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

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

Non può non risultare di tutta evidenza l'importanza sostanziale che ciò ha avuto nel nostro sistema di servizi, anche se la circostanza data dal fatto che la recente legge quadro rinnovi tali prescrizioni è sintomo inequivocabile della mancata realizzazione, sotto tale profilo, della riforma del 1977.

2.1 Il significato della legge quadro alla luce delle tappe fondamentali nel percorso evolutivo dei servizi

È ben noto che la legge Crispi, entrata in vigore alla fine del secolo scorso, ha avuto – come meglio si vedrà nel prosieguo delle presenti note – il merito di affermare per la prima volta una diretta responsabilità delle istituzioni pubbliche nella risposta ai bisogni assistenziali dei cittadini: prima del 1890, infatti, la "beneficenza" era considerata un fatto esclusivamente privato, così com'era sancito dalla prima legge (1862) italiana sull'argomento.

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

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

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

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

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

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

L'idea di collegare l'avvio della costruzione di un vero sistema di autonomie locali con la riforma dei servizi alla persona, innanzi tutto, nasceva "zoppa": da un lato veniva approvata la "legge quadro" dei servizi sanitari e ospedalieri (la legge 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del Servizio sanitario nazionale*), ma dall'altro le forze politiche non riuscivano a trovare gli equilibri e la maturità necessari per portare ad approvazione anche la corrispondente legge quadro dei servizi socioassistenziali.

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

La paradossale situazione di attesa del sostanziale completamento delle riforme sociosanitarie della fine degli anni Ottanta ha trovato finalmente fine con l'approvazione da parte del Parlamento della legge 328/00, che d'ora in avanti chiameremo semplicemente "legge quadro".

Un'approfondita disamina del contenuto della legge quadro sarebbe incompatibile con le dimensioni e non rientrerebbe, peraltro, nelle finalità di queste note; mi limiterò, pertanto, ad alcune schematiche considerazioni circa il significato di fondo della nuova legge e circa le più importanti "chiavi di lettura" che possono costituire un criterio utile a chi intenda approfondire i temi che la caratterizzano.

Il significato di fondo della recentissima riforma è, a mio avviso, riconducibile alla scelta – con riferimento ai servizi sociali – di un nuovo modello di stato sociale, alternativo sia a un modello "neoliberale", di stampo ottocentesco (che, ovviamente in forme evolute, caratterizza ancora oggi il sistema di *welfare state* di alcuni Stati extraeuropei), sia al modello "statalista" che era venuto formandosi nel nostro Paese a partire dalla fine del XIX secolo, a seguito delle riforme introdotte dalla legge Crispi e che potremmo più correttamente definire come "pubblico istituzionale".

Fra i due modelli estremi che ho indicato, la legge quadro ha ritenuto di scegliere una "terza via", proponendo un modello di tipo solidaristico in cui le responsabilità pubbliche (cioè le pubbliche funzioni), riguardanti la risposta ai bisogni "sociali" delle persone e delle loro formazioni sociali (in particolare le famiglie), sono attribuite anche a soggetti "non istituzionali", ma nel quale le istituzioni pubbliche svolgono comunque il fondamentale ruolo di garanti dell'esistenza, della qualità e dell'accessibilità delle risposte.

Per intendere correttamente la scelta del legislatore occorre ricordare (riprendendo un tema al quale già si era accennato) che l'evoluzione del sistema dei "servizi e degli interventi sociali" (o, almeno, di quel tipo di attività che oggi ricadono in tale concetto), si è snodata in quattro tappe fondamentali.

La prima è costituita dalla legge con la quale, nel 1862, il Regno d'Italia da poco proclamato intervenne per la prima volta per disciplinare le attività di "beneficenza" (privata).

La legge del 1862 è caratterizzata sotto un duplice profilo: quello dell'intento "discentralizzatore" (così definito nella curiosa espressione contenuta nella circolare ministeriale del 23 dicembre 1862), e quello del riconoscimento della natura rigorosamente privata delle attività in questione e, quindi, della sostanziale estraneità delle relative responsabilità.

Nella legge del 1862, dunque, alla beneficenza non viene riconosciuta la natura di funzione pubblica.

Sotto il profilo del decentramento, non va dimenticato che la scelta omologatrice e centralistica è stata compiuta solo nel 1865; a tale proposito è sorprendente l'attualità delle affermazioni del Governo di allora, che nella circolare ministeriale sopra citata enfatizza l'importanza della "territorialità" dell'analisi dei bisogni e della definizione delle risposte, individuando nel livello comunale quello più appropriato.

Va poi ulteriormente evidenziato che la legge del 1862 si propone, sì, di disciplinare la "beneficenza", ma si tratta di una beneficenza la cui responsabilità sostanziale è lasciata integralmente ai privati e nella quale le istituzioni pubbliche svolgono soltanto un ruolo di vigilanza e di garanzia di correttezza e di onestà, restando del tutto estranee a qualsiasi forma di garanzia di risposta ai bisogni.

Nella legislazione di metà Ottocento, dunque, la funzione pubblica non riguarda direttamente i bisogni sociali, ma solo le attività benefiche in quanto tali.

La seconda tappa fondamentale nell'evoluzione dei "servizi" è costituita, com'è ben noto, dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, meglio nota come "legge Crispi; la quale, a torto, è stata recentemente citata come la norma che – prima della legge 328/00 – arcaicamente disciplinava il sistema dei servizi sociali nel nostro Paese.

La legge Crispi, infatti, non ha mai *disciplinato* il "sistema dei servizi sociali" (o, meglio, della "beneficenza pubblica"); l'unico articolo che riguarda aspetti "sostanziali" del sistema è il genericissimo articolo 1, nel quale si fornisce la definizione delle Istituzioni pubbliche di beneficenza (Ipb: la "a" di Ipab è stata aggiunta solo oltre trent'anni dopo, nel 1923).

In tale articolo, pur dopo aver legato l'intervento di beneficenza al presupposto dello stato di povertà, si chiarisce che la "beneficenza" non va intesa semplicemente come elargizione economica "riparatrice" dello stato di bisogno, ma anche quale intervento finalizzato a prevenire il bisogno e a favorire l'inserimento o il reinserimento sociale dei "poveri".

Per il resto, la legge Crispi, e i due regolamenti di attuazione (il regolamento di amministrazione e quello di contabilità) si limitano a disciplinare – piuttosto bene, per la verità – sotto il profilo amministrativo e contabile la vita delle Ipb (*alias* Ipab).

È quindi del tutto errato affermare che la legge 6972/1890 abbia disciplinato, almeno sotto il profilo sostanziale, il sistema dei servizi sociali.

Se, da un lato, non può essere negato che il requisito dello stato di povertà, almeno dal punto di vista "culturale" (non certo da quello sostanziale, essendo stato superato prima dalla giurisprudenza e poi anche, come già visto, dalla legislazione con il DPR 616/77), abbia a lungo condizionato, ostacolandolo, nel nostro Paese lo sviluppo di un moderno sistema di servizi, dall'altro, dal punto di vista storico, non può essere disconosciuto il grande valore politico della riforma crispina che, uscendo dal concetto ottocentesco della beneficenza quale responsabilità volontariamente assunta dai privati di buona volontà, afferma il principio di responsabilità pubblica nella risposta allo stato di bisogno delle persone e delle famiglie e con essa pone le basi per lo sviluppo dello stato sociale.

Certo, si tratta di una responsabilità molto "generica" e priva di garanzie quanto a livelli quantitativi e qualitativi di risposta; ma ciò che conta è la forte espressione del principio di "pubblicità" e il riconoscimento della relativa pubblica funzione.

L'ago della bilancia veniva, però, sbilanciato in senso contrario a quello precedente: la legge Crispi è stata infatti interpretata nel senso che per le Ipab quella pubblica fosse l'unica forma istituzionale attraverso la quale la beneficenza avrebbe potuto legittimamente esprimersi, sia con riferimento alle altre responsabilità pubbliche (a Comuni e Province sarebbero state attribuite solo limitate competenze "settoriali"), sia con riferimento all'impossibilità di formalizzare le iniziative private in modalità diverse dalla costituzione di un'Ipab. Tale ultimo aspetto ha, dopo quasi un secolo e dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, portato alla storica sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato – limitatamente a tale profilo – l'illegittimità costituzionale delle legge del 1890 aprendo la strada alla privatizzazione delle Ipab.

Dopo la legge Crispi, occorrerà attendere – come già visto – la seconda metà del XX secolo per incontrare la terza tappa fondamentale dell'evoluzione del sistema dei servizi e per assistere a una riforma assimilabile per importanza a quella crispina: è solo con il 1977 che anche dal punto di vista formale il requisito dello stato di povertà viene superato e che la frammentazione e la settorializzazione delle

responsabilità viene risolta in unitarietà (con l'attribuzione al Comune di tutte le funzioni relative alla predisposizione e all'erogazione dei servizi sociali) e in integrazione (con l'attribuzione al Comune non solo delle funzioni socioassistenziali ma anche di quelle sanitarie).

Ciò che non muta con la riforma del 1977 è la rigorosa "pubblicità" della funzione; ciò che manca è l'organica disciplina del sistema dei servizi sociali, per la quale, come già ricordato, sarebbe stata necessaria una legge quadro analoga a quella dei servizi sanitari (legge 833/78), che però, come ormai sappiamo, avrebbe visto la luce soltanto dopo ventitre anni.

Anche se può sembrare paradossale, con il senno di poi è ragionevole affermare che la lunga attesa è stata, tutto sommato, un fatto positivo e non negativo.

Se la riforma del sistema dei servizi sociali fosse stata "pensata" e avesse trovato espressione legislativa in quegli anni, essa non avrebbe probabilmente trovato un contesto pronto a recepirla, se non a condizione di esprimere contenuti che in breve volgere di tempo sarebbero stati superati da altre importanti riforme e dall'evoluzione stessa delle caratteristiche economico-sociali e politico-culturali del Paese.

Sempre con il senno di poi, è corretto affermare che la legge quadro è arrivata proprio quando doveva arrivare, cogliendo, forse per caso, forse per la determinazione di chi l'ha sostenuta nel sofferto *iter* parlamentare, una breve "finestra" apertasi dopo il superamento del modello "statalista", crispino e ottocentesco, ma fortunatamente prima di un possibile, paventato ritorno a un modello neoliberale, pure di stampo ottocentesco (1862) nel quale le istituzioni pubbliche avrebbero potuto disimpegnarsi pericolosamente dalle proprie responsabilità di garanzia sostanziale di una risposta corretta ed esigibile ai bisogni sociali della comunità, con la fine o un grave ridimensionamento della relativa funzione pubblica.

In altre parole, la legge quadro ha saputo superare lo "statalismo" insito in tutte le riforme dal 1890 in poi, mantenendo la pubblicità della funzione sociale e allargandone l'esercizio anche ai soggetti privati.

Prima di passare a un sintetico esame dei contenuti della legge 328/00 è però necessario ricordare brevemente l'evoluzione che ha caratterizzato il sistema delle autonomie locali dopo le riforme degli anni Settanta.

3. La riforma delle autonomie locali

Nel giugno 1990 entrava in vigore la legge 142/90, vero e proprio punto di arrivo del lungo processo di preparazione di quell'assetto autonomistico che, ben delineato nella Costituzione, aveva richiesto quattro decenni di maturazione prima di arrivare a "compimento".

Per "compimento" non si può certo intendere "momento finale", ma "livello di attuazione" tale da permettere di considerare realizzato uno standard di autonomia compatibile con il modello costituzionale; nella Carta costituzionale, com'è noto, l'autonomia non è definita in modo puntuale nella "quantità", ma qualitativamente, come "modo di essere" delle istituzioni, aperto a progressivi e non predefiniti sviluppi.

Il ruolo del Comune, così come tracciato dalla riforma delle autonomie locali è assolutamente coerente sia con l'evoluzione reale dell'ente locale, sia – e con specifico riferimento ai servizi sociali – con il contenuto del DPR 616/77 e della legge 833/78.

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

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

Anche con più specifico riferimento ai servizi, le scelte "storiche" delle riforme del 1977-1978 trovano conferma e valorizzazione nella riforma delle autonomie locali.

- Il potere delle Regioni di definire forme di collaborazione obbligatoria fra comuni – già presente nel DPR 616/77 – trova corrispondenza nell'analoga disposizione contenuta nella legge 142/90, che estende in senso generale tale potere della Regione, che quindi non è più limitato ai servizi sociosanitari.
- La partecipazione degli enti locali minori alla programmazione regionale (e di questa a quella nazionale) trova conferma e approfondimento nell'articolo 3 della legge 142/90.
- Il nuovo potere statutario; la separazione fra politica e gestione non può non essere elemento catalizzatore di un processo di rinnovamento qualitativo dei servizi sociali nei quali, in passato, la commistione fra politica e tecnica aveva pesantemente condizionato la realizzazione del nuovo sistema dei servizi previsto dal DPR 616/77.
- Il nuovo ruolo programmatorio e di supporto attribuito alle Province può essere utile elemento di promozione della programmazione comunale e di facilitazione per i Comuni di minori dimensioni.

- La definizione della programmazione regionale come programmazione "a maglie larghe" (che deve lasciar spazio per gli strumenti programmatori di livello inferiore).

3.1 Regioni e programmazione dei servizi sociali

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

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

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

Con tale norma si è aperta la strada alla nascita, nei nostri Comuni, di veri e propri "piani regolatori del sociale" che contengano – in analogia con i piani regolatori urbanistici – indicazioni programmatorie e promozionali (sotto forma di incentivi, disincentivazioni, e – ove possibile – divieti, autorizzazioni, controlli ecc.) tali da orientare e sostenere lo sviluppo "possibile" dei servizi alla persona, in un quadro coerente con l'analoga programmazione regionale.

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

I piani previsti dalla legge 285/97, nelle Regioni dotate di una normativa che prevede i "piani di zona", altro non sono che uno specifico "settore" dello strumento della pianificazione sociale generale. Nelle Regioni che tale normativa ancora non hanno, i piani della suddetta legge non hanno potuto che costituire un autonomo strumento di programmazione; ma, quanto a struttura, logiche,

strumenti e percorsi procedurali, tali piani non presentano alcun elemento che li diversifichi in modo significativo rispetto al più generale "piano di zona", così come esso è andato configurandosi nel nostro ordinamento.

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

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

Si è anche detto che tale momento non costituiva un "punto finale" e che la nostra Costituzione non indica in modo definito il livello di autonomia da raggiungere; per tale ragione, sotto la spinta delle richieste di una revisione in senso federalistico della Costituzione, il Parlamento ha ritenuto di proseguire nella linea delle riforme autonomistiche già caratterizzata dalle grandi riforme del 1975-1977 e del 1990, conferendo al sistema amministrativo italiano il massimo livello di autonomia compatibile con il contenuto della Costituzione.

È per tale ragione che ha visto la luce la legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, meglio nota come "legge Bassanini 1", rispetto alla quale ben si può affermare (usando un'espressione che, impropriamente, era stata inserita nella legge 382/75) il *completamento* del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative dello Stato, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

3.2 Le riforme "Bassanini"

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

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

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

Fra i principi contenuti nella legge 59/90 (sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza organizzativa, differenziazione delle funzioni, copertura finanziaria, autonomia organizzativa e regolamentare), certamente il primo è quello più importante, che condiziona gli altri e in un certo senso li ricomprende e riassume.

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

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

Da tale constatazione si può ricavare una chiave di lettura fondamentale per la comprensione della riforma Bassanini: la corretta applicazione del principio di sussidiarietà tra istituzioni (ma analoga considerazione vale anche per i rapporti fra esse e le formazioni sociali) passa attraverso il sostegno dei livelli di governo superiori nei confronti di quelli inferiori e nessuna funzione può a essi essere sottratta (in ragione di una loro inadeguatezza dimensionale, organizzativa ecc.) se non dopo che i livelli superiori abbiano posto in essere tutti gli interventi possibili e opportuni a sostegno dei livelli inferiori, per metterli in grado di adempiere alle responsabilità a essi attribuite dall'ordinamento e che, nel caso dei Comuni, sono in linea di principio di carattere generale.

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

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

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

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

Ciò che diversifica sostanzialmente una visione neoliberista di tale nuovo assetto sociale da una di ispirazione solidaristica è che nella seconda e non nella prima le istituzioni pubbliche conservano un

ruolo centrale di garanzia della risposta ai bisogni dei cittadini; ruolo che trova espressione in un ambito di collaborazione che potremmo definire "ambito delle responsabilità comunitarie", nel quale istituzioni pubbliche e privati si integrano nel perseguimento di obiettivi condivisi, aventi rilevanza pubblica (esercizio di funzioni pubbliche).

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

L'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti* amministrativi, e l'istituto degli accordi endoprocedimentali e sostitutivi del provvedimento contiene il riconoscimento formale di tale evoluzione e costituisce una novità di portata storica nel nostro ordinamento amministrativo.

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

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

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

Tutto ciò è peraltro ben comprensibile se si presta attenzione alla consuetudine amministrativa, poco avvezza a considerare il Comune quale "promotore di processi", cioè quale soggetto che, pur nella primaria titolarità della funzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà (intesa innanzi tutto nel senso di aiuto), ricerca ogni possibile mezzo per sostenere, promuovere, valorizzare un'assunzione diffusa di responsabilità in capo alla società civile, la massima possibile sinergia fra gli interventi, il più efficace funzionamento delle rete dei servizi e

della solidarietà, riservando il proprio intervento, diretto o indiretto, nella produzione dei servizi e degli interventi solo ai casi in cui – nonostante il "sussidio" – la società civile non abbia potuto o saputo assumere efficacemente l'esercizio della funzione.

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

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

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

Gli strumenti ai quali ho accennato possono essere suddivisi in due grandi ambiti, ciascuno dei quali a propria volta può essere ulteriormente articolato.

I due ambiti fondamentali si distinguono fra loro in quanto riguardanti il settore pubblico, il primo, e le relative forme di collaborazione che potremmo definire "interistituzionali"; le responsabilità comunitarie, il secondo, e le relative forme di collaborazione che potemmo definire "ultraistituzionali", o, meglio e più semplicemente, "comunitarie", ove per comunità si intende quel complesso di soggetti istituzionali e non istituzionali collaboranti nell'esercizio di pubbliche funzioni.

4. Le responsabilità e le collaborazioni istituzionali

Con un'immagine figurata, tali responsabilità e collaborazioni potrebbero essere rappresentate come colonne poste a sostegno del "palazzo", cioè della responsabilità delle istituzioni (prime fra tutte quelle costituite dagli enti locali) quali garanti dell'esistenza, della qualità e dell'accessibilità delle risposte ai bisogni sociali della popolazione.

I presupposti per il corretto esercizio delle funzioni pubbliche sono:

- la dimensione istituzionale degli enti locali;
- la loro possibile dimensione organizzativa;

- l'assetto organico delle amministrazioni;
- il loro assetto organizzativo.

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

A proposito della dimensione istituzionale, dell'assetto organico e dell'assetto organizzativo, bastino alcune brevi considerazioni che hanno il solo scopo di chiarire che cosa si intenda con tali espressioni.

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

Con riferimento, in particolare, ai servizi sociali è di tutta evidenza che anche in un piccolo territorio sono, con ogni probabilità, presenti (anche se in quantità minuscole) bisogni analoghi a quelli di cui sono portatori i cittadini che abitano in comuni di grande dimensione; è però altrettanto evidente che le piccole dimensioni quantitative che caratterizzano sia i bisogni che le risorse a disposizione rendono quanto mai difficile, per le piccole amministrazioni comunali, rispondere direttamente e compiutamente ai bisogni e, di conseguenza, per i cittadini ricevere risposte adeguate a costi accettabili.

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

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

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

Il consorzio, però, proprio perché è un vero e proprio ente, nuovo e diverso da quelli che gli hanno dato vita (e che possono essere an-

che enti pubblici diversi dai Comuni) non può non richiedere notevoli risorse per il proprio stesso funzionamento: apparato di personale, sede, attrezzature ecc. e, dunque, rappresenta una soluzione piuttosto "pesante" che non sempre è adatta alla gestione di servizi sociali.

L'unione di Comuni è un istituto del tutto nuovo, nato con la legge 142/90 come una sorta di "prova di fusione" per Comuni con non più di 5000 abitanti (ed eventualmente uno, e uno solo, con una popolazione compresa tra i 5000 e i 10 mila); tale "prova di fusione" avrebbe dovuto avere una durata massima di dieci anni e concludersi volontariamente con la fusione o con lo scioglimento dell'unione, ovvero con la fusione obbligatoria nel caso in cui l'unione avesse ricevuto contributi regionali.

Con le modifiche recentemente apportate alla legge 142/90 (legge 266/99) i negativi elementi dati dai limiti di popolazione e dalla rigidità delle conseguenze della "prova" sono stati superati e l'istituto dell'unione di Comuni, che fino a ora ha avuto scarso successo, potrebbe essere rivitalizzato e divenire un utile strumento per il superamento degli inconvenienti dati dalle piccole dimensioni, nella possibile prospettiva di una nuova, più consona, dimensione istituzionale.

Con riferimento all'assetto organico, e tenendo presente l'oggetto delle nostre riflessioni, possiamo evidenziare che la corretta assunzione, da parte degli organi comunali, delle funzioni che a essi sono attribuite dalla legge e dagli statuti, e un corretto rapporto fra gli stessi, sono il presupposto affinché qualsiasi modello programmatorio possa essere veramente efficace, e non restare un mero esercizio di stile o un'occasione per rivestire di una maschera di sistematicità e di razionalità una somma di singole iniziative occasionali, non indirizzate organicamente verso un unico fine e tra loro scoordinate.

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

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

È proprio questo il livello "strategico" per un corretto assetto programmatorio e gestionale, in quanto anello di congiunzione tra la

sfera politico-rappresentativa del Consiglio e quella tecnico-gestionale della dirigenza e dell'apparato amministrativo in genere.

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

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

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

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

Il primo elemento che ogni amministrazione locale dovrebbe prendere in considerazione, sia quale fattore condizionante qualsiasi tipo di scelta programmatoria, sia quale oggetto esso stesso di programmazione, è proprio l'elemento umano; è impensabile che un'organizzazione coerente con le nuove caratteristiche del ruolo di Comuni e Province e con i nuovi modelli di azione amministrativa si avvalga di un organico uguale o simile a quello del quale disponeva dieci, venti anni fa.

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

Tutto ciò, naturalmente, non vale solo negli enti di dimensioni medio grandi, ma vale, anche e soprattutto, in quelli di piccole dimensioni, che, proprio a causa della limitatezza delle risorse a disposizione e della modestia quantitativa degli organici, dovrebbero

sopperire con la qualità delle professionalità, grazie alla quale possono concentrarsi su ciò che è essenziale: l'esercizio delle funzioni piuttosto che la gestione diretta di interventi.

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

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

I più importanti strumenti relativi alla dimensione organizzativa sono costituiti dalle convenzioni ai sensi dell'articolo 24 della legge 142/90, dagli accordi di programma di cui all'articolo 27 della stessa legge, dagli accordi di cui all'articolo 15 della legge n. 241/1990.

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

Come già detto, con la legge 142/90 tale potere è stato rinnovato ed esteso anche alle funzioni e a servizi diversi da quelli sociali e, proprio per questi ultimi, è stato definitivamente sancito dalla legge 328/00.

4.1 Le convenzioni fra enti locali

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

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

I "confini" della convenzione sono i seguenti:

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

Le convenzioni *ex* articolo 24 della legge 142/90 devono obbligatoriamente contenere i seguenti elementi:

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

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

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

Recentemente, con la legge del 3 agosto 1999, n. 265, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, l'articolo 24 della legge 142/90 è stato modificato e l'istituto della convenzione è stato reso più chiaro e funzionale.

4.2 L'accordo di programma

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

La funzione dell'istituto è quella di:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La conferenza di servizi della quale stiamo parlando può essere costituita semplicemente da una riunione degli enti interessati, ovve-

ro se ciò sia ritenuto opportuno da chi la convoca, sotto forma di vera e propria conferenza di servizi.

Questa conferenza, che potremmo definire preliminare, rappresenta un elemento molto interessante non solo in quanto tale, in quanto cioè permette di iniziare il lavoro in modo realistico e razionale, ma anche perché può permettere la stipula di protocolli preliminari di intesa.

L'esistenza di tali protocolli preliminari ci aiuta anche a comprendere meglio quale debba essere il contenuto dei veri propri accordi di programma.

La legge infatti stabilisce che gli accordi di programma debbano descrivere tutte le azioni, i tempi, le modalità, i finanziamenti e ogni altro connesso adempimento relativi al programma complesso che le varie amministrazioni che aderiscono si impegnano a realizzare.

In altre parole, gli accordi di programma per potere essere correttamente definiti tali non possono limitarsi a descrivere genericamente obiettivi condivisi, principi, generici impegni di collaborazione ecc., ma devono puntualizzare in veri e propri contratti, nel dettaglio, gli impegni che contrattualmente ciascuno degli aderenti ritiene di assumere.

Si tratta, in altre parole, di tradurre in strumenti contrattuali i contenuti del progetto complesso che dovrebbe opportunamente essere concepito preventivamente attraverso tecniche di *project management*, e solo in un secondo momento trasformato in contratto.

Naturalmente, l'accordo di programma può dirsi concluso solo attraverso il consenso unanime di tutte le amministrazioni partecipanti.

Dopo l'approvazione, l'accordo di programma va pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione e, se adottato con decreto del presidente della Giunta regionale, produce l'effetto di variante dello strumento urbanistico.

La legge 142/90 molto opportunamente prevede anche un organo di vigilanza che ha il compito di controllare l'attuazione dell'accordo di programma e di verificare se, nei tempi previsti dallo stesso, ciascuno degli aderenti pone effettivamente in essere le azioni alle quali si è impegnato.

Questo collegio di vigilanza è composto dai rappresentanti di tutte le amministrazioni ed è presieduto dal presidente della Regione, dal presidente della Provincia o dal Sindaco in relazione alla competenza primaria.

Se all'accordo di programma partecipano anche amministrazioni statali o enti pubblici nazionali, il collegio di vigilanza è presieduto dal prefetto.

La previsione di un collegio di vigilanza nell'ambito dell'accordo di programma è un elemento di novità molto interessante introdotto dalla legge 142/90.

È chiaro però che, affinché tale istituto produca tutti i positivi effetti che gli sono propri, l'accordo di programma non può limitarsi a prevederne soltanto l'esistenza e a indicarne i componenti, ma deve entrare nel dettaglio della regolamentazione del funzionamento e dei poteri del collegio.

Solo a tale condizione evidentemente, il collegio di vigilanza potrà porre in essere gli interventi surrogatori previsti dalla legge e, eventualmente, fungere anche da collegio arbitrale, come previsto dalla norma.

La modestia dello spazio a disposizione per queste riflessioni non ci consente di approfondire questo tema; basti però osservare che la previsione di procedure di arbitrato nell'ambito degli accordi di programma costituisce un'interessante novità, tenuto conto del fatto che la consolidata giurisprudenza non ammetteva procedure di arbitrato relativamente all'attività pubblicistica delle pubbliche amministrazioni.

4.3 Conferenza di servizi

L'istituto costituito dalla conferenza di servizi non è previsto dalla legge 142/90 di riforma delle autonomie locali bensì dalla legge 241/90 relativa al procedimento amministrativo.

È necessario chiarire subito che la conferenza di servizi non è un accordo ma una procedura per arrivare a un accordo.

Utilizzando un'immagine un po' scherzosa potremmo paragonare la conferenza di servizi a un cane bassotto: tutti sanno che i cani bassotti costituiscono una razza selezionata dagli allevatori per possedere due particolari qualità: la caratteristica forma bassa e allungata e una particolare aggressività nel carattere.

La prima caratteristica permette ai cani bassotti di infilarsi agevolmente nella tana della volpe; la seconda permette loro, una volta infilati nella tana, di essere abbastanza aggressivi nei confronti della volpe, in modo da stanarla.

La conferenza di servizi assomiglia molto a un cane bassotto, anche se nel caso della conferenza di servizi l'oggetto non è costituito da una volpe ma dalle pubbliche amministrazioni.

La conferenza di servizi, insomma, produce nei confronti delle pubbliche amministrazioni riottose lo stesso effetto che un cane bassotto produce nei confronti delle volpi che si sono rintanate.

La conferenza di servizi però, a differenza dalla caccia alla volpe, non può, se non in un caso eccezionale, concludersi con una metaforica cattura dell'amministrazione dissenziente.

Di regola, ciascuna amministrazione può ben dissentire dalle proposte fatte da chi ha convocato la conferenza di servizi, ma lo deve fare comunicando il proprio motivato dissenso entro venti giorni dal momento della decisione.

In pratica, possiamo dire che un'amministrazione che venga convocata a una conferenza di servizi ha l'onere di parteciparvi con un rappresentante che sia in grado di esprimere efficacemente la volontà dell'amministrazione.

Quest'ultima riflessione introduce un ulteriore elemento di riflessione: i rapporti fra i poteri di rappresentanza di chi partecipa alla conferenza e la normale attribuzione di poteri ai vari organi dell'ente.

In altre parole, è pur vero che il rappresentante in seno alla conferenza deve essere in grado di esprimere validamente la volontà dell'ente, ma è altrettanto vero che, come il giudice amministrativo ha chiarito, tale circostanza non può portare a sovvertire la normale distribuzione dei poteri fra gli organi.

Quindi, fatta eccezione per il caso in cui chi partecipa alla conferenza sia un organo monocratico e come tale esprima in seno alla conferenza i propri normali poteri, sarà necessario che la partecipazione alla conferenza di servizi venga preventivamente prevista dall'organo competente in relazione alla materia da trattare e che questo conferisca alla rappresentante dell'ente i necessari poteri.

Nel caso in cui un'amministrazione regolarmente convocata non partecipi alla conferenza, ovvero vi partecipi, ma con un rappresentante privo di poteri, ovvero, ancora, avendo partecipato e trovandosi dissenziente rispetto alle decisioni prese, non comunichi il proprio motivato dissenso entro venti giorni, essa si troverà vincolata alle decisioni assunte da altri.

Recentemente, con un'importante modifica apportata all'articolo 14 della legge 241/90, si è introdotta la possibilità per l'amministrazione procedente di decidere "comunque", e in tale caso l'amministrazione o le amministrazioni dissenzienti dovranno, entro trenta giorni, far deliberare ai propri organi consiliari la sospensione della decisione. Nel caso in cui ciò non avvenga, o non avvenga nei termini previsti dalla legge, la decisione così come presa diventa esecutiva anche nei confronti dell'amministrazione che non è d'accordo.

Infine, va ricordato che in casi evidentemente da considerare del tutto eccezionali, il Consiglio dei ministri può imporre le proprie decisioni, superando così il dissenso espresso da altri.

4.4 L'articolo 15 della legge 241/90

L'articolo 15 della legge 241/90 contiene una norma la cui importanza viene purtroppo spesso sottovalutata.

Tale norma prevede che anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14 (cioè dalla conferenza di servizi) le amministrazioni pubbliche possano sempre concludere fra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

La legge prosegue, poi, precisando che si applicano i principi dell'articolo 11, cioè quelli relativi agli accordi endoprocedimentali o sostitutivi.

Tali accordi devono essere conclusi con atto scritto e a essi si applicano i principi del codice civile. Le questioni relative a tali accordi, a prescindere dalla circostanza che si discuta di interessi legittimi o di diritti soggettivi, sono sottoposte alla giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi regionali.

L'importanza dell'articolo 15 nel nostro ordinamento giuridico è data dal fatto che con tale norma viene introdotta la possibilità per tutte le pubbliche amministrazioni di negoziare fra loro l'esercizio delle proprie funzioni e di stipulare rispetto a esse veri e propri contratti, che non possono non essere definiti come "di diritto pubblico".

In altre parole, lo strumento costituito dagli accordi di cui all'articolo 15 è estremamente versatile e permette alle pubbliche amministrazioni di accordarsi fra loro nell'esercizio delle rispettive funzioni al di fuori di rigidi schemi precostituiti, compresi quelli di cui agli articoli 24 (convenzioni) e 27 (accordi di programma) della legge 142/90.

Purtroppo, le possibilità offerte dall'articolo 15 non vengono adeguatamente sfruttate dalle nostre pubbliche amministrazioni; ciò avviene, a mio avviso, proprio a causa della grande elasticità di utilizzo della norma, che probabilmente incute una certa "paura" a funzionari e amministratori, da sempre abituati a muoversi entro stretti vincoli formali e procedurali.

5. Le responsabilità comunitarie e le collaborazioni pubblico-privato: la riforma delle autonomie locali e la legge quadro 328/00

5.1 La partecipazione

Anche a non voler tenere conto della recente legge quadro, parlare di legge 285/97 senza parlare di partecipazione è evidentemente impossibile.

È a tutti ben noto che il modello proposto dal legislatore con questa legge è profondamente ispirato a principi di partecipazione e di condivisione a tutti i livelli.

Peraltro, il valore della partecipazione è stato negli ultimi anni fortemente valorizzato nel nostro ordinamento giuridico.

Basti ricordare che un intero settore della legge 142/90 è dedicato proprio all'istituto della partecipazione; in particolare, l'articolo 6 afferma che i Comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere. I rapporti di tale forme associative e con il Comune sono disciplinati dallo statuto.

L'articolo 6 prosegue poi affermando che nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione, nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore

tutela di interessi collettivi, e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame.

Lo stesso articolo aggiunge che possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

Tali contenuti sono stati recentemente valorizzati e ampliati dalla legge 265/99.

Ma non è solo la legge 142/90 a interessarci con riferimento agli istituti della partecipazione e ai loro riflessi nell'attuazione della legge 285/97.

La legge 241/90 contiene, all'articolo 12, una disposizione molto interessante che può essere valorizzata proprio a proposito della partecipazione a progetti che interessino la pubblica amministrazione, come nel caso della legge 285/97.

Il suddetto articolo 12, infatti, stabilisce che la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla determinazione e alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

Anche tenendo conto del particolare periodo in cui è stata approvata, questa norma appare prioritariamente finalizzata a garantire trasparenza e correttezza nell'erogazione di contributi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Ma, a ben vedere, essa può essere validamente utilizzata anche per finalità completamente diverse, per consentire alle pubbliche amministrazioni di creare un collegamento fra i propri piani e programmi e le iniziative dei privati.

Possiamo, infatti, ipotizzare che i regolamenti di cui all'articolo 12 prevedano modalità e procedure attraverso le quali le pubbliche amministrazioni rendano noti alla cittadinanza i propri piani e i propri programmi in particolari momenti dell'anno, soprattutto al momento dell'approvazione del bilancio preventivo.

Ciò darebbe la possibilità ai privati, che fossero interessati a collaborare con le pubbliche amministrazioni nell'attuazione di tali piani e programmi, di formulare delle proposte concrete (concepite sotto forma di progetti attuativi) a fronte delle quali le amministrazioni dovrebbero offrire utilità di vario tipo quali incentivi posti a sostegno delle proposte collaborative dei privati; naturalmente, i regolamenti in questione dovrebbero disciplinare puntualmente sotto il profilo procedurale tali situazioni garantendo, in particolare, il rispetto di alcuni principi fondamentali quali quello di legalità, di *par condicio*, di economicità, e di buona amministrazione.

In tal modo attraverso il regolamento previsto dall'articolo 12 si potrebbe arrivare non solo a garantire il rispetto dei principi di trasparenza

ai quali prioritariamente la legge 241/90 è dedicata, ma anche a dettare una specifica disciplina per le collaborazioni pubblico-privato che sono così importanti – tra l'altro – per l'attuazione della legge 285/97.

L'importanza del regolamento in questione per finalità di incentivazione è stata ben colta dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia con la propria legge regionale 7/00.

5.2 I servizi pubblici locali: i servizi sociali

L'attuazione della legge 285/97 porta con sé anche le problematiche relative alla gestione dei servizi pubblici locali.

Infatti, è di tutta evidenza che i problemi, che si pongono nel momento in cui gli enti locali debbono decidere attraverso quali modalità attuare gli interventi della legge 285, non sono diversi da quelli che si pongono in generale a proposito della gestione dei servizi pubblici locali, in genere, e dei servizi sociali, in particolare.

L'attuale contenuto testuale dell'articolo 22 della legge 142/90 non ci è di grande aiuto: le indicazioni che nella legge sono abbinate alle diverse forme di gestione dei servizi (in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione e a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata), nonostante il riferimento ai servizi sociali collegato alla gestione attraverso istituzione, ben poco ci aiuta.

Ciò che conta quando una pubblica amministrazione si trova nella necessità di stabilire le modalità di gestione di un servizio, e in particolare di un servizio sociale, è la chiarezza con la quale vengono scomposte e analizzate le componenti che, in linea di massima, sono sempre presenti in tutti i servizi.

Tali componenti sono:

- la rilevazione dei bisogni;
- la rilevazione delle risorse;
- la programmazione;
- la progettazione;
- la gestione;
- il finanziamento;
- il controllo;
- la valutazione.

Perché un servizio possa correttamente essere definito come "servizio pubblico" è necessario che le prime tre componenti e le ultime due vengano conservate nella diretta disponibilità della pubblica amministrazione.

Invece, le componenti costituite dalla progettazione, dalla gestione e dal finanziamento possono essere delegate (o, in una logica di sussi-

diarietà orizzontale, in tutto o in parte "lasciate") anche a soggetti privati nel caso in cui ciò venga ritenuto opportuno e conveniente.

5.3 Le possibili "privatizzazioni"

Alla luce di queste considerazioni, il significato stesso del termine "privatizzazione" può dar luogo a interpretazioni molto diverse l'una dall'altra.

Se si esclude il caso in cui alla privatizzazione corrisponde il ritiro totale della pubblica amministrazione da qualsiasi responsabilità relativamente ai bisogni della cittadinanza, la privatizzazione può concretizzarsi in una gamma vastissima di rapporti nei quali l'amministrazione pubblica può svolgere ruoli più o meno diretti e più o meno coinvolgenti, ma comunque significativi sotto il profilo dell'assunzione di responsabilità.

Anche se la gamma di modelli è praticamente infinita, possiamo individuare alcuni modelli tipici sui quali soffermare la nostra attenzione.

5.4 Esternalizzazione

Negli ultimi anni l'esternalizzazione della gestione dei servizi sociali a mezzo di contratti di appalto è diventata la modalità gestionale più praticata.

La scelta di questa modalità gestionale porta con sé principalmente due ordini di problematiche.

Poiché i rapporti fra pubblica amministrazione e soggetto gestore verranno disciplinati essenzialmente attraverso un contratto di appalto è proprio ai contenuti contrattuali che l'attenzione della pubblica amministrazione deve innanzitutto rivolgersi.

Stendere un buon contratto relativo alla gestione di un servizio sociale non è cosa facile.

Purtroppo, nell'esperienza comune si riscontra molto spesso che questi contratti pongono più attenzione agli aspetti formali che a quelli sostanziali, che vengono trascurati.

In altri casi, si commette l'errore opposto e si definiscono come contratti quelli che sono invece dei documenti tecnici di progettazione.

Se si trattasse di realizzare un'opera pubblica, a nessuno verrebbe in mente di confondere il progetto di un ponte con il contratto relativo alla sua realizzazione.

Nei servizi sociali, invece, succede proprio questo.

Anche nelle migliori delle ipotesi, quando, cioè, l'elemento tecnico è preso in buona considerazione, i contratti si limitano talvolta a rinviare ai contenuti progettuali.

Ma, com'è ovvio, i progetti, quali documenti tecnici, non sono formulati in modo tale da rendere chiari ed espliciti i doveri e diritti delle parti, e ciò accade proprio perché questa non è la funzione di un contratto.

Un buon contratto relativo all'esternalizzazione della gestione di un servizio sociale, quindi, non può che prendere atto di un buon progetto tecnico e tradurlo in una serie organica di norme aventi la finalità di disciplinare il rapporto contrattuale, al fine della migliore realizzazione del progetto.

Perché ciò sia concretamente possibile è necessaria una buona collaborazione e integrazione professionale fra i funzionari tecnici (assistenti sociali o altro) e i funzionari amministrativi (dirigenti, quadri ecc.) che devono collaborare fra loro, parlando necessariamente un linguaggio comune, sulla base di obiettivi condivisi.

Ciò, naturalmente, vale anche quando la definizione dei contenuti progettuali avvenga in collaborazione con soggetti esterni, del terzo settore, che collaborino nelle iniziative di riferimento.

Il secondo ordine di problematiche è costituito dalle modalità procedurali che le pubbliche amministrazioni devono seguire e rispettare per individuare il soggetto contraente.

Questo è uno dei temi "più gettonati" degli ultimi anni, e ciò non deve meravigliare se si tiene conto dell'importanza, anche economica, che i contratti di appalto per la gestione dei servizi sociali hanno assunto da qualche tempo.

Purtroppo, spesso, la scarsa competenza giuridico amministrativa dei commentatori oltre che gli interessi economici coinvolti, ha fatto sì che i problemi non venissero affrontati e risolti con la chiarezza e la correttezza che sarebbero state dovute.

Per quanto ci riguarda, dobbiamo innanzi tutto ricordare che le norme base, poste a disciplina dell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni, sono contenute in due antichi regi decreti, risalenti il primo al novembre del 1923 e il secondo al maggio del 1924.

Il primo si intitola *Nuove disposizioni sulla amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato*, il secondo è il relativo regolamento di esecuzione.

La circostanza costituita dal fatto che il decreto, nella propria formulazione letterale si riferisce allo Stato, non deve trarre in un inganno: leggi successive, infatti, hanno esteso l'applicabilità dei due regi decreti praticamente a tutto il settore pubblico, compresi, naturalmente, anche gli enti locali.

Recentemente la materia degli appalti di servizi da parte degli enti pubblici è stata oggetto di una nuova, organica disciplina a opera della Comunità europea.

Nel 1993 gli organi comunitari hanno approvato una direttiva che è stata recepita nel nostro Paese dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

L'impianto fondamentale di questo decreto legislativo non contraddice e anzi conferma i principi giuridici posti a base dei vecchi regi decreti del 1923 e del 1924, rispetto ai quali ha, tuttavia, un contenuto di gran lunga più approfondito, specifico e particolare.

Tale maggiore articolazione è evidentemente dovuta all'aumentata importanza degli appalti di servizi nell'azione amministrativa e alla correlata esigenza di più sofisticati strumenti e procedure di accordo contrattuale.

È pur vero che alla maggiore articolazione corrisponde inevitabilmente l'aumento della complicazione, ma è anche altrettanto vero che essa mette a disposizione strumenti più sofisticati e potenzialmente produttivi, se correttamente impiegati, di migliori risultati nella scelta del contraente.

Personalmente, ritengo che anche nei servizi sociali questi nuovi sofisticati strumenti procedurali potrebbero produrre effetti positivi.

Purtroppo, una serie di sfortunate circostanze ha contribuito a produrre risultati non del tutto positivi nelle prime esperienze di utilizzo delle nuove procedure.

Fra queste sfortunate circostanze, quelle che hanno maggiormente influito sono state certamente l'inesperienza di operatori e amministratori, i timori del "dopo tangentopoli", le strumentalizzazioni che spesso sono state fatte a opera dei molteplici, opposti interessi coinvolti.

In particolare, la questione del cosiddetto "prezzo più basso" ha finito col diventare un vero e proprio "tormentone" nazionale.

Tutti (o quasi tutti) sanno benissimo che le modalità di scelta del contraente previste dalla normativa comunitaria non sono costituite soltanto dal criterio del "prezzo più basso", ma anche dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e dall'appalto concorso.

Nonostante ciò, di fronte a scelte sbagliate di molti funzionari amministrativi che impropriamente hanno scelto il criterio del prezzo più basso per l'espletamento di gare d'appalto relative a servizi sociali, il mondo della cooperazione ha spesso reagito addebitando i risultati negativi di tali procedure non tanto alle scelte sbagliate concretamente fatte dalle amministrazioni, ma a presunte incompatibilità dello strumento in sé considerato con l'affidamento di servizi sociali.

È forse inutile precisare che questo atteggiamento si è molte volte tradotto nell'insistente richiesta dell'abbandono delle procedure di gara previste dalla legge a favore del ricorso a trattative dirette e riservate alle sole cooperative sociali.

Questo atteggiamento non ha certo contribuito a un positivo chiarimento circa l'estensione e le modalità dell'applicazione della normativa comunitaria all'appalto di servizi sociali.

È pur vero, infatti, che non sempre i rapporti di collaborazione fra pubbliche amministrazioni e cooperative sociali si traducono in veri e propri contratti di appalto, ma è altrettanto vero che, ove ciò oggettivamente accada, il ricorso alle procedure previste dalla normativa comunitaria può essere doveroso e, comunque, non necessariamente si traduce in difficoltà procedurali e in cattivi risultati concreti.

A rendere ancor più intricata la situazione si è aggiunta l'esistenza, ben nota, nella legge 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*, di una norma che, almeno in origine, consentiva alle pubbliche amministrazioni di derogare *in toto* alle procedure di legge nel caso in cui si trattasse di affidare a cooperative sociali di tipo "b" servizi diversi da quelli sociali o educativi.

Tale norma, sottoposta a giudizio degli organi comunitari, è stata da questi ritenuta contrastante con la normativa comunitaria; per tale ragione lo Stato italiano è stato costretto a modificare il contenuto della legge 381/91, limitando la possibilità di deroga alla normativa in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni ai soli contratti di appalto inferiori alla soglia comunitaria che, com'è noto, è fissata in 200 mila ecu.

Il risultato è dato, quindi, dal fatto che, al momento attuale, pubbliche amministrazioni possono legittimamente derogare alle norme relative alle procedure per la stipula di contratti fornitura di beni o servizi (diversi da quelli sociali ed educativi) solo nel caso in cui l'importo contrattuale sia inferiore ai 200 mila ecu.

Va, infine, precisato che sia la direttiva comunitaria, sia il decreto legislativo nazionale di recepimento, comprendono due allegati costituiti da due elenchi, il primo dei quali enumera le categorie di servizi rispetto alle quali la normativa comunitaria si applica integralmente, mentre il secondo descrive tutte quelle categorie di servizi rispetto alle quali la normativa in questione non si applica che in modo del tutto marginale e non significativo.

Gli appalti di servizi sociali e sanitari sono contenuti proprio in questo secondo elenco e, quindi, a essi la normativa comunitaria praticamente non si applica mentre, di conseguenza, trova applicazione quella nazionale.

Come se ciò non bastasse, si è recentemente inserito un nuovo elemento di incertezza, costituito dall'entrata in vigore anche nel nostro Paese, nell'ottobre del 1999, della direttiva comunitaria 97/52 che ha modificato la precedente normativa, recepita a propria volta nel decreto legislativo 157/95.

L'aspetto problematico di questa recente normativa comunitaria è costituito dalla circostanza che da una lettura non attenta del testo

non è possibile comprendere se con essa il legislatore comunitario abbia o no inteso abolire la distinzione fra i due allegati.

In altre parole, non appare, con l'evidenza che sarebbe stata opportuna, se ai servizi sociali e quelli sanitari si debba oppure no applicare, oggi integralmente, la normativa comunitaria contenuta nel decreto legislativo n. 157 del 1995 così come modificato a opera della direttiva 97/52.

In un primo momento autorevoli commentatori avevano decisamente affermato che la distinzione fra i due allegati era stata abolita.

A una più attenta lettura del testo della direttiva comunitaria (e del decreto legislativo nazionale di recepimento), le cose non appaiono così chiare: se, da un lato, l'articolo 1 della direttiva dice chiaramente che essa si applica anche ai servizi di cui all'allegato "b", più avanti nel testo si conserva invece l'articolo della precedente, che prevedeva tale distinzione.

A ogni buon conto, le incertezze interpretative sono state risolte dal decreto legislativo che il Governo italiano ha emanato per recepire la direttiva (DLgs 25 febbraio 2000, n. 65): dalla corretta lettura del testo del DLgs 157/95, integrato con quello del DLgs 65/00, si comprende che nessuna modifica è intervenuta circa la distinzione fra i due allegati "1" e "22", e che dunque la procedura di gara comunitaria non è necessariamente da applicare agli appalti di servizi sociali e sociosanitari "sotto soglia".

In ogni caso, va tenuto ben presente che la deroga al rispetto delle norme (nazionali) relative ai contratti della pubblica amministrazione, contenuta nell'articolo 5 della legge n. 381 sulla cooperazione sociale, riguarda evidentemente i soli appalti per la fornitura di beni e servizi a cooperative di tipo "B" e non gli appalti per l'affidamento della gestione di servizi sociali o sanitari a cooperative di tipo "A": per queste, evidentemente, pur non trovando applicazione (almeno per il momento) la normativa comunitaria, non può non trovare applicazione quella italiana, che è costituita dai già ricordati regi decreti del 1923 e del 1924.

5.5 Concessione

La modalità di gestione di servizi pubblici locali attraverso concessione rappresenta uno strumento molto interessante per l'affidamento esterno della gestione di servizi sociali e, dunque, per l'attuazione della legge 285/97.

La concessione è un istituto giuridico che risale indietro nel tempo e non va confusa con l'appalto di servizi, rispetto al quale presenta numerose e importanti differenze.

Innanzi tutto, la concessione, a differenza dell'appalto, è un contratto "attivo", nel senso che a tale contratto non consegue un'uscita di somme dalla pubblica amministrazione, bensì, di norma, un'entrata.

Attraverso la concessione la pubblica amministrazione, in pratica, individua nel soggetto privato concessionario una sorta di proprio *alter ego*, un soggetto, quindi, che si sostituisce alla pubblica amministrazione concedente esercitando la relativa funzione e i relativi poteri.

Da tale particolarità consegue il risultato che, mentre nel caso di affidamento in appalto della gestione di un servizio sociale il gestore privato intrattiene direttamente il proprio rapporto con la pubblica amministrazione (anche se è egli stesso a erogare materialmente il servizio agli utenti), nel caso di concessione il privato concessionario intrattiene un rapporto direttamente con gli utenti, ai quali eroga il servizio; in altre parole, mentre nel caso dell'appalto il "cliente" dell'appaltatore è la stazione appaltante, cioè la pubblica amministrazione, nel caso della concessione del servizio il cliente del concessionario è l'utente, e ciò non può non portare con sé una serie di conseguenze numerose ed estremamente importanti.

La struttura del rapporto di concessione, non deve trarre in inganno: non è per nulla vero, come molti invece pensano, che la concessione si risolva in una sorta di "delega totale" da parte della pubblica amministrazione nei confronti del privato; al contrario, nel caso della concessione la pubblica amministrazione più che nell'appalto conserva a pieno titolo una posizione di supremazia nei confronti del concessionario (conseguente alla natura pubblicistica del rapporto) che le consente di svolgere un ruolo di coprogrammazione nel corso del rapporto e di intervenire, se necessario, in modo unilaterale addirittura disponendo l'anticipata cessazione della concessione ove ciò risponda a ragioni di pubblico interesse.

Scegliere un concessionario per la gestione di un pubblico servizio è cosa ben diversa dall'aggiudicare un appalto di servizi. È quindi evidente che alla procedura relativa all'individuazione del concessionario (almeno nel caso di concessione di servizi) non si applicano direttamente le norme relative agli appalti.

È forse superfluo precisare che ciò non può significare che la pubblica amministrazione non sia tenuta, comunque, a rispettare i principi generali che reggono all'azione amministrativa e, in particolare, quelli di *par condicio*, legalità, trasparenza, buona amministrazione.

Anzi, una linea evolutiva di tendenza ormai chiara e consolidata farà sì che, nel volgere di un tempo relativamente breve, le procedure relative alla concessione di servizi saranno in tutto e per tutto assimilate a quelle concernenti di appalti.

Una recentissima novità relativa agli appalti di servizi pubblici è costituita da una norma contenuta nella legge Merloni *ter* che rinvia,

in parte, alla normativa riguardante le concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche la disciplina delle concessioni di servizi.

Questa novità, certamente positiva, introduce nuove certezze nella disciplina delle concessioni: certezze che non mancheranno di produrre benefici effetti nei processi di esternalizzazione di servizi sociali, che dovrebbero trovare nei prossimi anni nuovi impulsi e sviluppi.

5.6 Accreditamento

L'istituto dell'accreditamento, di recente introduzione nel nostro ordinamento giuridico a opera del decreto legislativo 502/92, e ora "ripreso" dalla recentissima legge quadro, va trattato in diretto rapporto con quello della concessione: anche se la dottrina e la giurisprudenza non hanno ancora fornito analisi approfondite di questo nuovo istituto, le analogie che esso presenta rispetto al precedente istituto della "convenzione" consentono di ritenere ragionevolmente che esso, sostanzialmente, ne condivida la natura.

Storicamente, il concetto di accreditamento nasce negli Stati Uniti all'inizio di questo secolo quale strumento posto in essere dall'ordine professionale dei medici al fine di garantire risposta alle esigenze di professionalità di tale categoria.

L'accreditamento, modernamente inteso, trova collocamento fra le attività definibili, in senso lato, "di controllo", costituite, oltre che dall'accreditamento, anche dall'ispezione e dalla certificazione.

I tre concetti si differenziano fra loro in rapporto a tre variabili fondamentali costituite dalla presenza di controlli esterni, dal livello di autoregolazione e da quello di partecipazione.

Passando dall'accreditamento alla certificazione e, successivamente, all'ispezione, diminuisce il livello di controllo interno e aumenta quello di partecipazione e di autoregolazione.

Ciò risulta intuitivo se si attribuisce il corretto significato ai tre concetti di riferimento: ispezione, certificazione e accreditamento.

Per ispezione si intende la verifica, di norma saltuaria, della presenza di situazioni o comportamenti operativi difformi da leggi o da regolamenti: una tale attività può, evidentemente, essere efficacemente svolta solo da un'agenzia esterna rispetto alla struttura che la riceve; le finalità dell'ispezione sono, ovviamente, di tipo "fiscale", essa viene effettuata normalmente in modo saltuario, spesso sulla base di segnalazioni, denunce, notizie di irregolarità.

La certificazione, invece, consiste nella rilevazione e nella garanzia della presenza nella struttura di requisiti minimi (spesso denominati standard), previsti da leggi, regolamenti o norme tecniche e professionali. Essa viene normalmente effettuata *una tantum* a opera di un'agenzia esterna e riguarda prevalentemente aspetti strutturali e solo in parte di processo; in ogni caso, non riguarda la valutazione di risultati.

L'accreditamento, invece, consiste in un'attività di valutazione periodica finalizzata a rilevare non solo l'adesione a criteri previsti dalle leggi o da regolamenti, ma anche e soprattutto a promuovere la qualità. Attraverso l'accreditamento si sviluppa la ricerca di standard qualitativi, anche di efficacia.

È pur vero che l'accreditamento comporta l'intervento di agenzie a un tempo esterne e autonome, ma è altrettanto vero che l'intervento di queste non può efficacemente svolgersi se non attraverso la collaborazione con gruppi di lavoro dell'organizzazione accreditanda, e tale collaborazione ingenera inevitabilmente una ricaduta formativa e innesca un circuito di miglioramento della qualità.

L'istituto dell'accreditamento trova una disciplina legislativa scarna ma concettualmente chiara con il DLgs 229/99, di modifica del DLgs 502/92, con il quale i rapporti fra pubblico e privato in sanità vengono "classificati" in tre diversi livelli: quello dell'autorizzazione, quello dell'accreditamento istituzionale e quello dell'accordo contrattuale.

Con l'estrema sintesi che caratterizza queste note, possiamo affermare che l'autorizzazione costituisce la rimozione di un ostacolo che l'ordinamento impone al libero esercizio del diritto dei privati a svolgere liberamente le proprie iniziative economiche in qualsiasi settore di attività e, dunque, anche in quello dei servizi sanitari e ospedalieri.

Con l'autorizzazione, l'autorità preposta accerta la sussistenza di tutti i presupposti normativamente previsti, affinché l'attività sanitaria possa svolgersi con garanzia di livelli qualitativamente accettabili.

Con l'accreditamento istituzionale, i soggetti (pubblici e privati) già autorizzati a erogare servizi sanitari vengono qualificati come erogatori dei servizi sanitari pubblici; quindi, i servizi sanitari erogati dai soggetti accreditati costituiscono esercizio di vere e proprie funzioni pubbliche, e ciò a prescindere dalla natura pubblica o privata dei soggetti stessi.

Con l'accordo contrattuale, il costo dei servizi erogati dai soggetti accreditati viene posto a carico del fondo sanitario pubblico, e gli utenti, in virtù del principio di libera scelta, potranno a loro piacimento decidere di richiedere il servizio sanitario di cui abbisognano al soggetto erogatore (pubblico o privato) da essi stessi preferito.

Va, infine, ricordato che il DLgs 229/99 stabilisce che le regole fissate per l'accreditamento dei servizi sanitari valgano anche per quelli sociosanitari; tale indicazione rappresenta un aspetto di particolare importanza e delicatezza sotto il profilo della futura disciplina dell'accreditamento nel sociale (demandata dalla legge quadro alle Regioni) e della necessaria integrazione fra servizi sociali, sanitari, sociali a rilevanza sanitaria, sanitari a rilevanza sociale e ad alta integrazione.

Infine, come si dirà anche più avanti, l'accreditamento viene previsto dalla legge 328/00 anche per i servizi sociali, demandando alla Regioni la disciplina di dettaglio.

5.7 Buono servizio

L'infelicissima espressione "buono servizio" è stata coniata per introdurre nei servizi sociali modalità di erogazione simili a quelle previste per i servizi sanitari.

Anche se le sperimentazioni del buono servizio sono ancora assai rare e anche se su di esso non sono ancora state fatte riflessioni approfondite, appare comunque di tutta evidenza che un corretto uso di tale strumento presuppone l'esistenza di alcune condizioni quali: la standardizzazione del servizio, la validità concreta, rispetto a esso, della valutazione dell'utente, l'omogenea distribuzione del servizio sul territorio, una certa diversificazione nell'offerta, la presenza di servizi di buona qualità, e, infine, la concreta capacità della pubblica amministrazione titolare della funzione di svolgere efficacemente il proprio ruolo di programmazione e, soprattutto, di controllo e di valutazione della qualità.

Gli aspetti positivi della gestione attraverso buono servizio sono evidentemente costituiti dalla libertà di scelta dell'utente, dal superamento della gara d'appalto, dalla promozione dell'evoluzione della cooperativa sociale in vera e propria impresa sociale e dall'apertura di un nuovo spazio di interessante sperimentazione nei servizi.

I pericoli, peraltro, sono altrettanto evidenti e sono dati principalmente da possibili strumentalizzazioni degli utenti, dal pericolo di un decadimento del ruolo dell'amministrazione pubblica conseguente anche alla perdita da parte di questa della conoscenza dei servizi e della relativa gestione.

In ogni caso, il buono servizio è previsto (con la denominazione di "titolo" di servizio) dalla legge quadro, come meglio si vedrà esaminando i contenuti di quest'ultima.

5.8 Altri profili di collaborazione innovativa pubblico-privato

In un quadro innovativo di rapporti fra pubblica amministrazione e società civile le collaborazioni pubblico-privato non possono essere ridotte nello spazio importante ma, tutto sommato, angusto della gestione.

Come la legge 285/97 ci ricorda in modo esplicito, anche i soggetti privati possono a pieno titolo partecipare con le pubbliche amministrazioni alla definizione dei piani per l'attuazione della legge.

Sempre di più le pubbliche amministrazioni si aprono ai soggetti privati, sia nell'ambito di specifiche previsioni di legge, sia, in modo più generico, nell'attuazione dei principi introdotti nel nostro ordinamento giuridico dalle recenti riforme, nell'ambito della definizione e dell'attuazione di programmi di intervento pubblici.

Recentemente, la legge finanziaria per il 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*) ha disciplinato ben cinque modalità attraverso le quali pubblici e soggetti privati possono contrattualmente e reciprocamente impegnarsi per l'attuazione di programmi nell'ambito di un nuovo modello di rapporto, che viene ormai definito come di "programmazione concertata".

Fra queste cinque modalità la più nota e sperimentata è certamente quella costituita dai "patti territoriali".

È forse superfluo precisare che gli strumenti di programmazione concertata possono risultare di grande utilità proprio nella definizione e nell'attuazione dei piani previsti dalla legge 285/97.

La correttezza di tale affermazione è stata dimostrata da una legge regionale in tema di servizi sociali caratterizzata da contenuti di elevato profilo (LR Toscana 72/97) e viene ora confermata esplicitamente dall'articolo 3, terzo comma, della legge 328/00.

Le norme appena richiamate costituiscono un'interessante applicazione dei nuovi principi di consensualità introdotti dalla legge 241/90 nell'azione amministrativa: il "contratto di diritto pubblico" che, prima della predetta legge, costituiva un'eccezione nel normale agire autoritativo della pubblica amministrazione, considerato legittimo solo nei casi in cui fosse stato esplicitamente previsto dalla legge, è stato ormai introdotto nel nostro ordinamento giuridico quale modalità ordinaria di concertazione nell'esercizio dell'azione amministrativa. In altre parole, la pubblica amministrazione anche nell'esercizio delle proprie prerogative pubblicistiche è tenuta, per quanto possibile, nei limiti degli spazi di discrezionalità e comunque nel perseguimento del pubblico interesse, a ricercare il consenso dei privati e l'accordo con essi.

Anche sotto questo specifico profilo possiamo ben concludere che la legge 285/97 costituisce un vero e proprio concentrato anticipatore delle più recenti novità introdotte nel nostro ordinamento e, rispetto a esse, rappresenta un banco di prova unico e di estremo interesse.

5.9 I servizi sociali e il principio di sussidiarietà orizzontale richiamato dalla legge 265/99 e dal disegno di legge 7014 di riforma dei servizi pubblici locali

Come già accennato, la discussione sul tema della sussidiarietà orizzontale e sul riconoscimento dell'esercizio di funzioni pubbliche da parte di soggetti non istituzionali non è nuova nel nostro Paese: fin dal momento in cui la Costituzione repubblicana veniva scritta, il legislatore si pose tale problema.

Anche se la Costituzione non contiene esplicite affermazione a tale proposito, è pacificamente riconosciuto dalla dottrina più accreditata che la Carta costituzionale attribuisce ad alcune formazioni sociali (per esempio, alla famiglia) l'esercizio di vere e proprie funzioni pubbliche.

Nel 1997 la discussione sul tema della sussidiarietà orizzontale tornò a riaccendersi in seno alla Commissione bicamerale, che, in un primo momento, approvò un testo che avrebbe dovuto sostituire il nuovo articolo 56 della Costituzione, il quale esplicitamente affermava che solo le funzioni che non fossero più adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei privati e delle loro formazioni sociali avrebbero potuto essere svolte dalle istituzioni pubbliche.

Com'è ben noto, non solo la bicamerale non produsse alcun concreto risultato sotto il profilo della revisione costituzionale, ma lo stesso testo dell'ipotetico nuovo articolo 56 venne in un secondo momento modificato in senso assai meno innovativo.

Nonostante l'insuccesso dal punto di vista dei cambiamenti costituzionali, il principio di sussidiarietà orizzontale ha comunque trovato spazio nel nostro ordinamento giuridico a livello di legge ordinaria.

Ciò è avvenuto sia con un primo, timido accenno contenuto nella legge 59/97, ove – come già evidenziato – si afferma che in virtù del principio di sussidiarietà (verticale) la generalità delle funzioni pubbliche viene attribuita all"ente che è più vicino ai bisogni e alle risorse, anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte della comunità, sia, in modo più esplicito, a opera della legge 265/99, ove si afferma che gli enti locali svolgono le proprie funzioni anche attraverso le autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

Ancor più esplicitamente, il disegno di legge n. 7014 (di iniziativa governativa, già approvato da un solo ramo del Parlamento, al momento in cui queste note vengono scritte) sulla riforma del sistema dei servizi pubblici locali, stabilisce che gli enti locali si occupino della gestione (diretta o indiretta) di questi soltanto nel caso in cui gli stessi non possano essere adeguatamente svolti "in regime di concorrenza" (espressione formale poco entusiasmante se riferita ai servizi sociali), indicando comunque quali compiti delle istituzioni pubbliche locali soltanto quelli di regolazione, controllo e garanzia dell'adeguatezza (anche sotto il profilo dell'accesso in condizioni di equità) delle risposte ai bisogni dei cittadini.

Con crescente chiarezza, insomma, viene a configurarsi un quadro nel quale – in senso generale, e non soltanto a proposito dei servizi sociali – le istituzioni svolgono un ruolo di garanzia di adeguata risposta ai bisogni delle persone e delle famiglie, promuovendo e sostenendo le autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

Tale quadro trova organica rappresentazione, specificamente dedicata ai servizi sociali, nella legge quadro.

5.10 I servizi sociali e le collaborazioni pubblico-privato alla luce della legge 328/00

Il ruolo delle istituzioni pubbliche quali garanti della risposta ai bisogni sociali della comunità e a tal fine "promotrici di processi" costituisce elemento fondante della legge 285/97: in tal senso è corretto affermare che tale legge ha costituito e continua a costituire una buona occasione per far penetrare nella cultura dei servizi una logica nuova e per sperimentare modelli idonei allo scopo.

In altre parole, con riferimento alla riforma generale del sistema dei servizi sociali recentemente compiuta (a livello nazionale) a opera della legge quadro, la prima triennalità di applicazione della legge 285/97 si è rivelata, a un tempo, segno concreto della maturità dei tempi e terreno sul quale sperimentare nuovi strumenti, per realizzare quell'integrazione di responsabilità e di risorse pubbliche e private che costituisce l'imprescindibile presupposto per scongiurare l'arretramento dello "stato sociale", e anzi per garantirne il progresso e il miglioramento.

Sono proprio le caratteristiche fortemente innovatrici e anticipatrici della legge 285/97 che ne determinano il "superamento" (ma certamente, come si dirà, un superamento del tutto particolare) a opera della nuova legge quadro.

In altre parole, in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 328/00, la legge 285/97 vede la propria utilità, quale strumento specificamente dedicato alle politiche minorili, attratta e assorbita (ma non annullata sotto il profilo sostanziale) nell'ambito dagli strumenti a valenza generale (e non settoriale) previsti dalla legge quadro, pur conservando tutta la propria importanza quale legge che indica gli obiettivi di fondo verso i quali le politiche sociali minorili devono tendere e le "logiche" complessive alle quali l'azione amministrativa degli enti locali deve ispirarsi "mettendo in movimento" risorse e iniziative a tutti i livelli.

Ciò in attuazione della legge 285/97 è avvenuto (com'è confermato dall'esperienza dei primi tre anni, che può essere positivamente valutata nonostante i ritardi, le contraddizioni e gli equivoci che talvolta l'hanno caratterizzata) e può continuare ad avvenire; anzi, l'applicazione della legge 285/97 nella seconda triennalità potrà giovarsi dell'entrata in vigore della legge quadro, meglio integrarsi nelle più vaste politiche sociali dell'Eente locale e avvalersi a pieno titolo degli strumenti innovativi di collaborazione, che erano in larga misura già possibili ancor prima dell'entrata in vigore della legge 328/00.

L'utilizzo di tali strumenti, ora, non solo è confortato sotto il profilo della legittimità dal rassicurante contenuto della legge quadro, ma addirittura è indicato da questa modalità preferenziale per l'esercizio delle funzioni sociali pubbliche.

Non c'è alcuna ragione, quindi, per dolersi del "superamento" della legge 285/97: nulla di quanto in essa contenuto è scomparso dal nostro ordinamento giuridico: anzi, i modelli di programmazione e di collaborazione da questa indicati in modo ancora generico e asistematico sono stati perfezionati ed elevati a sistema grazie alla legge 328/00 (basti pensare al parallelismo che intercorre fra il piano locale degli interventi della legge 285/97 e il piano di zona dei servizi sociali previsto dalla legge 328/00) e sono divenuti ora principi regolatori dell'intero sistema dei servizi.

D'altra parte, nessuno ha mai posto in dubbio l'applicabilità della legge 285/97 anche nelle Regioni che – anticipando le recenti scelte compiute a livello nazionale a opera della legge quadro – già avevano delineato un sistema di programmazione sociale locale che nel "piano di zona dei servizi" trovava il proprio fulcro.

In tali Regioni i piani della legge 285/97 hanno di fatto, e in modo per così dire "naturale", costituito un momento specifico – dedicato alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza – dei più ampi strumenti programmatori (piani di zona); così sarà d'ora in poi, dopo la legge quadro, anche nelle altre Regioni.

Per tale ragione è necessario completare queste note, dedicate direttamente alla legge 285/97, ma indirettamente all'intero sistema degli interventi e dei servizi sociali nel quale le politiche minorili devono necessariamente integrarsi, offrendo un quadro sintetico delle caratteristiche fondamentali della legge quadro, con particolare attenzione per i modelli di collaborazione interistituzionale e pubblico-privato che tale legge propone.

Va innanzi tutto chiarito che la legge 328/00, pur contenendo numerose norme direttamente produttrici di effetti innovatori aventi ricadute immediate sull'azione amministrativa e nei rapporti, è una "legge quadro" e che, in quanto tale, dovrà trovare nelle legislazioni regionali attuazione e specificazione operativa.

Quali sono le conseguenze per le Regioni dell'entrata in vigore di una legge quadro sui servizi sociali?

In sede parlamentare ed extraparlamentare non sono mancate le polemiche intorno alle caratteristiche centralistiche o "federalistiche" della nuova legge; in ogni caso, non può essere negato che l'entrata in vigore di una legge quadro comporta una maggiore libertà e certezza nelle scelte delle Regioni; almeno da parte di quelle a statuto ordinario, il cui potere legislativo era precedentemente limitato dai principi della legislazione statale in materia di servizi sociali: principi non sempre facili da individuare.

Dopo la legge 328/00, i principi che le Regioni sono tenute a rispettare sono quelli indicati dalla legge quadro nazionale; tale fatto

costituisce certamente un elemento di chiarificazione e di ampliamento per l'esercizio del potere legislativo delle Regioni a statuto ordinario nella materia della "beneficenza pubblica" che, com'è noto, è indicata nell'articolo 117 della Costituzione fra quelle nell'ambito delle quali alle Regioni a statuto ordinario è attribuito potere legislativo concorrente con quello dello Stato.

Premessa questa doverosa puntualizzazione, è possibile procedere a un esame schematico dei contenuti della legge 328/00.

Fra le molte possibili "letture" della legge quadro, che potrebbero essere caratterizzate da livelli più o meno accentuati di analisi, penso possa essere ragionevole proporne uno articolato in cinque chiavi di interpretazione:

- la sussidiarietà e la partecipazione;
- i diritti dei cittadini;
- la programmazione;
- le collaborazioni interistituzionali;
- la gestione dei servizi.

In considerazione delle finalità delle presenti note, che riguardano l'attuazione della legge 285/97 e gli strumenti di collaborazione fra istituzioni pubbliche e fra queste e le formazioni sociali, è opportuno concentrare l'attenzione solo sui contenuti della legge quadro che presentano un più marcato interesse con riferimento a tali finalità.

L'articolo 1 della legge 328/00 riassume in tre concetti la logica di fondo che ispira la riforma: al fine di assicurare livelli predefiniti di risposta ai bisogni delle persone e delle famiglie, le istituzioni pubbliche "assicurano" un sistema integrato di interventi e servizi sociali, "promuovono" gli interventi atti a fornire i risultati attesi e "intervengono" attraverso azioni dirette a prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di bisogno.

L'ordine con il quale il legislatore ha posto le tre funzioni pubbliche consistenti nell'assicurare adeguati livelli di risposta ai bisogni di servizi e di interventi sociali, nel promuovere le «autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali» (v. legge 266/99) atte a conseguire tali livelli di risposta e, infine, nel caso in cui tali "autonome iniziative" non siano in grado di fornire i livelli essenziali di risposta predefiniti, nell'assumerne (in modo diretto o indiretto attraverso le varie forme di esternalizzazione) la gestione, esprime efficacemente l'originalità della scelta compiuta: assumere quale criterio ispiratore del sistema di interventi e servizi sociali un principio di sussidiarietà orizzontale inteso in modo modernamente solidaristico, sfuggendo al pericolo sia di un ritorno a

modelli ottocenteschi o, comunque, estranei alla cultura europea, sia a quello della riproposizione di obsoleti modelli statalistici, oggettivamente condannati a essere inadeguati o economicamente insostenibili.

Non si può negare che nella legge quadro non siano presenti alcune (superabili) contraddizioni sostanziali e non poche imprecisioni formali, frutto entrambe del travagliatissimo *iter* parlamentare). Da una lettura sistematica e teleologica delle norme, emerge la scelta di un modello di stato sociale ispirato a una sussidiarietà che potremmo definire "solidaristica", che trova adeguata e coerente espressione nei diversi "temi" nei quali la legge si articola: negli strumenti di programmazione, nella tutela dei diritti, nella necessità di strette collaborazioni fra le istituzioni pubbliche, e in particolare fra i protagonisti, e cioè fra gli enti locali, nelle forme innovative di collaborazione fra soggetti pubblici e privati.

I contenuti metodologici della legge 285/97 sono in pieno presenti nella riforma, in tutti e tre i "capitoli" sopra citati concernenti la programmazione e le collaborazioni interistituzionali e pubblico-privato.

Il "capitolo" della legge quadro relativo alla tutela dei diritti, pur se appannato da alcune infelici espressioni formali (tali da poter lasciare spazio a equivoci e a conseguenti interpretazioni riduttive), dà corpo ai primi tre e li consolida.

Sotto il primo profilo, va evidenziato che il "piano di zona" previsto dall'articolo 19 della legge individua obiettivi, modalità organizzative, risorse, e quant'altro necessario e opportuno per «favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi» e a «qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione con le aziende Usl e con i soggetti del "terzo settore"».

La previsione a livello nazione del piano di zona come di una sorta di "piano regolatore del sociale" da un lato conferma e specifica scelte anche antiche: a tale proposito, si ricorda ancora che fin dal 1977, con l'entrata in vigore del DPR n. 616, le Regioni avrebbero dovuto definire gli ambiti territoriali adeguati entro i quali i Comuni avrebbero dovuto obbligatoriamente trovare adeguate forme di "associazione" (l'espressione va interpretata come sinonimo di "collaborazione"), e che gli ambiti territoriali così definiti avrebbero dovuto coincidere con quelli entro i quali sono organizzati i servizi sanitari.

Dall'altro, la legge quadro rivitalizza e – anche alla luce degli strumenti di collaborazione interistituzionale introdotti a opera della

legge 142/90, e delle più recenti riforme previste dalla legge 59/97 – struttura in modo più chiaro e cogente le scelte passate.

In particolare, l'articolo 19 della legge quadro, introducendo su tutto il territorio nazionale il Piano di zona dei servizi e degli interventi sociali, lo colloca nell'ambito di un sistema programmatorio che si articola su tre livelli (quello nazionale, quello regionale e quello zonale) e stabilisce che tale piano venga adottato attraverso l'accordo di programma di cui all'articolo 27 della legge 142/90.

A tale proposito è necessario evidenziare che l'articolo 19 contiene un elemento di assoluta novità che non è ancora stato compiutamente colto in tutti i suoi riflessi, anche in quelli di carattere giuridico.

Tale elemento di novità (se si fa eccezione per quanto già previsto in alcune norme di Regioni a statuto speciale) è costituito dall'estenzione della partecipazione (a pieno titolo) all'accordo di programma con il quale viene adottato il piano di zona di quanti fra i soggetti appartenenti al terzo settore siano disposti a concorrere «anche con risorse proprie alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano».

La partecipazione all'accordo di programma che approva il piano di zona (a differenza di quanto previsto dall'articolo 27 della legge 142/90 per gli accordi di programma in generale), dunque, non è più riservata solo alle pubbliche amministrazioni coinvolte, ma è estesa – alle condizioni sopra indicate – ai soggetti privati.

Si tratta di un elemento di grande novità in senso generale, e di importanza strategica per i servizi sociali (e per l'attuazione della legge 285/97), che va valorizzato al massimo nelle proprie potenzialità, ma che va anche interpretato con correttezza e onestà intellettuale, onde evitare equivoci che porterebbero alla banalizzazione della riforma e a soluzioni illegittime e fuorvianti.

La previsione della partecipazione a pieno titolo all'accordo di programma anche di soggetti *no profit*, che siano disponibili a concorrere "anche con risorse proprie" alla realizzazione dello stesso, non può in alcun modo essere strumentalizzata quale scorciatoia per la stipula di accordi che abbiano sostanzialmente (ancorché non formalmente) la natura di contratti di appalto.

La vera finalità della norma è di anticipare fin dal momento della programmazione quelle forme di collaborazione che potranno eventualmente anche tradursi – a livello gestionale – nelle forme di offerta congiunta, di servizi, di accreditamento ecc., previste in più parti della legge.

La "collaborazione" fra istituzioni pubbliche e soggetti privati e i rapporti negoziali che eventualmente ne conseguano non hanno nulla

a che vedere con l'appalto di servizi: altro è collaborare, altro è fornire servizi a fronte del pagamento, da parte della pubblica amministrazione, di un prezzo, comunque denominato nelle cosiddette convenzioni.

Collaborare nel momento della programmazione e della realizzazione degli interventi e dei servizi significa integrare responsabilità e risorse in funzione del raggiungimento di obiettivi condivisi; in tale contesto sarà vitale la funzione di promozione che la legge (vedasi l'articolo 1) affida direttamente alla "Repubblica" (cioè, ai Comuni, alle Province, alle Regioni e allo Stato), e tale promozione potrà trovare le più svariate forme di espressione attraverso la sperimentazione di strumenti innovativi, nel rispetto dei principi che reggono l'azione amministrativa (legalità, economicità, *par condicio*, trasparenza e – ai sensi della legge 241/90 – consensualità e partecipazione). Ma mai la "promozione" potrà sostanzialmente tramutarsi in appalto di servizi, ancorché, si ripete, "mascherato" in forme diverse.

L'appalto non trova spazio nella "collaborazione" (sia nella programmazione che nella gestione) e nella "promozione", ma soltanto nel terzo dei tre momenti di esercizio della funzione pubblica indicati nel primo articolo della legge quadro, e cioè in quello dell'intervento, attuato in forma indiretta.

Tale intervento, infatti, potrà concretizzarsi in forme dirette o indirette di gestione; anzi, alla luce anche delle emanande norme di riforma del sistema dei servizi pubblici locali (dei quali anche i servizi sociali sono parte) la modalità indiretta di gestione costituirà la regola e quella indiretta l'eccezione, la cui convenienza dovrà trovare di volta in volta adeguata dimostrazione.

È, appunto, a livello di intervento pubblico-istituzionale (nel quale i privati possono svolgere solo un ruolo, ancorché qualificato, di "fornitori" della pubblica amministrazione) che l'appalto di servizi troverà ancora spazio per esprimersi, sia pure in forma quantitativamente più modesta di quanto non sia stato fino a ora. Inoltre, grazie a quanto disposto dall'articolo 5 della legge, le procedure di gara al massimo ribasso per l'affidamento degli appalti di servizi sociali non saranno più – di norma – legittime e avrà così fine una questione che, nonostante la banalità giuridica delle problematiche, ha occupato anche troppo l'attenzione di enti e cooperative sociali.

Con l'entrata in vigore della legge quadro e fino dalle prime esperienze nella seconda triennalità dell'attuazione della legge 285/97 nel nuovo contesto giuridico, sarà possibile misurare la reale volontà dei soggetti pubblici e privati che ormai da anni reclamano il "superamento della gara d'appalto", il quale può essere legittimamente possi-

bile solo superando, sia sostanzialmente che formalmente, l'appalto e non, *tout court*, la gara.

Tale superamento (attraverso modalità di collaborazione nella programmazione, nella progettazione e nell'offerta congiunta di servizi), da sempre possibile, è divenuto ora la regola (la Repubblica: 1° assicura, 2° promuove, 3° interviene…); la nuova legge dissolve definitivamente dubbi e perplessità e stimola la parti pubbliche e sociali all'elaborazione e alla sperimentazione di nuovi modelli di collaborazione.

Anche se le nuove forme di collaborazione pubblico-privato non vanno ingabbiate in rigide modalità predefinite, gli articoli 1, comma 4 (collaborazioni nella programmazione, riservate alle organizzazioni *no profit*), comma 5 (progettazione, realizzazione concertata, offerta congiunta di servizi), 5 (ruolo del terzo settore), 8 (funzioni delle Regioni, con particolare riferimento ai punti "a", "d", "i" e "n"), 11 (autorizzazione e accreditamento), 16 (valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari), 17 (titoli per i servizi sociali) e 19 (piano di zona) offrono a enti locali e soggetti del terzo settore non pochi strumenti e spunti direttamente utilizzabili per la sperimentazione di nuove modalità di esercizio delle funzioni e di collaborazione.

A tale proposito, e a conclusione di questa sintetica e parziale disamina di contenuti della legge quadro più direttamente interessanti l'attuazione della legge 285/97, ritengo debba essere evidenziata la necessità di scongiurare il pericolo che l'entrata in vigore della legge 328/00 si trasformi in un rallentamento anziché in un'accelerazione dei processi riformatori che – anche in attuazione della legge 285/97 – alcune realtà locali più impegnate hanno già avviato e che altre dovrebbero iniziare.

Tale pericolo potrebbe essere costituito dall'erronea convinzione che gli istituti più innovativi offerti dalla legge quadro (per esempio: piano di zona con partecipazione dei soggetti privati, co-progettazione, offerta congiunta dei servizi, modalità di collaborazione e sostegno, accreditamento, titoli di servizio ecc.) debbano attendere la normativa regionale di recepimento per poter trovare legittima applicazione.

Ciò non corrisponde al vero: si tratta di modelli collaborativi la cui applicazione sarebbe stata legittima anche prima della legge quadro, utilizzando in modo accorto e innovativo gli strumenti giuridici già offerti dall'ordinamento (e ai quali ho accennato nelle prime parti delle presenti note); a maggior ragione la sperimentazione di tali strumenti è il linea di massima legittima anche dopo l'entrata in vigore della legge quadro e in attesa delle leggi regionali di recepi-

mento (che potrebbero farsi attendere anche per anni, come già avvenuto in passato sia in occasione del DPR 616/77 che in occasione della riforma Bassanini).

Tali sperimentazioni potranno essere poste in essere con tutta la prudenza ma anche con tutta la creatività dovute e possibili; auspicabilmente, in collaborazione con le Amministrazioni regionali che potranno trarne utili indicazioni.

Tras-formazioni
in corso

Oltre il 2000

2.0
venti

L'avvio dell'evento seminariale di Como e i lavori svolti*

1. L'avvio dell'evento; 2. Breve sintesi sulle attività seminariali

1. L'avvio dell'evento

Premessa

La legge 285/97 nel primo triennio ha mobilitato ingenti risorse economiche e umane, ha visto l'avvio di più di duemilaottocento progetti e di circa settemila interventi nei diversi ambiti territoriali e ha avuto sicuramente il merito di mettere l'infanzia e l'adolescenza al centro dell'attenzione non solo dei tecnici del settore, bensì di vasti strati della popolazione.

Con l'avvio di un nuovo triennio di applicazione della legge 285, le Regioni riunite nel Gruppo tecnico interregionale politiche minori – aspetti sociali dell'assistenza materno infantile unitamente al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza hanno ritenuto opportuno proporre un seminario nazionale interregionale di approfondimento e riflessione che si articola in due fasi: una prima di bilancio sull'applicazione della legge 285 e una seconda di rilancio della stessa.

Questa proposta fa seguito a una fruttuosa collaborazione nella realizzazione di attività formative interregionali nazionali che in due anni hanno coinvolto più di 1500 dirigenti, funzionari e operatori provenienti da quasi tutte le regioni italiane.

È attualmente in discussione una proposta di attività formative articolate a livello nazionale e interregionale per il 2001 che prevede lo svolgimento di seminari nazionali in Toscana; la riproposizione di alcuni di questi in sedi decentrate; il supporto di carattere scientifico del Centro nazionale per attività formative interregionali.

Contesto formativo e prospettive di sviluppo

Dai contributi di analisi emersi dalle stesse Regioni in questo triennio di applicazione della legge e dalle prime riflessioni che emergono da diversi ambiti del settore pubblico e della società civile, si delineano alcune prospettive degne di nota:

- occorre proseguire nel cammino intrapreso di individuazione di strumenti per consolidare e stimolare la mobilitazione di tutte le risorse comunque organizzate sul territorio;
- può essere data continuità agli interventi avviati dalla prima attuazione della legge 285/97, unitamente a nuove ipotesi di inter-

* A cura di Giorgio Macario, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti, responsabile delle attività seminariali.

vento, perseguendo il miglioramento delle collaborazioni tra soggetti istituzionali diversi per quanto riguarda la pianificazione e il lavoro di rete tra gli operatori per la progettazione e la gestione;

- vanno costruiti nuovi strumenti che accompagnino la nuova fase di progettazione, con il coinvolgimento delle esperienze realizzate a livello territoriale, ribadendo e specificando il percorso progettuale tratteggiato dai manuali predisposti dal Centro nazionale;
- si possono individuare spazi per far confluire l'applicazione della legge 285/97, pur salvaguardando la sua globalità e peculiarità, nell'insieme più generale dei processi di programmazione e gestione dei servizi sociali, con una specifica attenzione alle novità introdotte dall'approvazione della *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* (legge 328/00);
- possono essere consolidati i processi formativi avviati, a livello nazionale e interregionale, anche in relazione a nuove competenze da impegnare in interventi innovativi;
- vanno individuati e sperimentati modelli di monitoraggio e di valutazione adeguati a qualificare gli interventi realizzati nell'ambito della legge 285/97 per riaffermare la validità dell'impatto sociale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e sulla società tutta.

Ed è proprio per favorire un confronto costante fra le Regioni, in un contesto unitario e differenziato a un tempo, che il percorso seminariale proposto può consentire di fare un primo bilancio dell'esperienza 285 maturata a livello nazionale, per consentire da subito una adeguata collocazione del settore nell'ambito della riforma delle politiche sociali, concentrare l'attenzione sulle indicazioni metodologiche e progettuali necessarie nella nuova fase programmatoria in atto e favorire quindi successivi percorsi di contestualizzazione sia a livello interregionale che a livello regionale e di ambito territoriale.

Obiettivi formativi

Si intende favorire un primo bilancio dell'applicazione della 285 sul territorio nazionale analizzando i molteplici aspetti degli interventi realizzati, dalle fasi programmatorie a quelle attuative, con uno sguardo prioritariamente orientato sul contesto nazionale.

Ci si propone quindi di approfondire diverse tematiche connesse alla nuova triennalità della legge 285/97, privilegiando gli apporti metodologici e favorendo un confronto allargato sugli orientamenti per la progettazione e la costruzione dei nuovi piani territoriali, in modo da prefigurare un'ottimale gestione dei progetti.

Verranno infine esplorate le aree della progettazione, della gestione e del monitoraggio per un confronto interregionale guidato dagli stessi referenti delle Regioni partecipanti.

Metodologia

Il seminario si basa su di una metodologia di apprendimento attivo combinata con metodi di tipo espositivo.

Accanto a momenti di lavoro in plenaria e ad un confronto il più possibile allargato sulle tematiche in oggetto, saranno effettuate delle sessioni parallele guidate dai referenti regionali, con apporti "esperti" in fase di avvio, che intendono favorire un ulteriore approfondimento mirato su progettazione, gestione e monitoraggio nella legge 285/97 per il 2° triennio.

Target

L'evento seminariale è rivolto a tutti i responsabili e referenti 285 per i piani territoriali di intervento, qualunque sia la loro collocazione funzionale. Esponenti delle città riservatarie, dei gruppi interistituzionali e/o del privato sociale fanno parte del *target* di riferimento, compatibilmente alle indicazioni provenienti da ciascuna regione.

I referenti regionali risultano a un tempo organizzatori e protagonisti della stessa attività seminariale.

Il numero di partecipanti previsto è di circa 350 persone.

Articolazione dell'intervento seminariale

Il seminario nazionale è residenziale e ha una durata prevista di una giornata e mezza, dalle ore 9,30 della prima giornata alle ore 13 della seconda giornata.

La realizzazione del seminario è prevista in un'unica edizione prevista a Como presso il Grand Hotel nelle giornate del 5 e 6 dicembre 2000.

La prima giornata si svolgerà in plenaria, con una serie di interventi introduttivi e di bilancio del 1° triennio di applicazione della legge nella mattinata, e con interventi pomeridiani centrati sul contesto nazionale e sulla presentazione del nuovo manuale per la 285, con un'attenzione specifica alle indicazioni metodologiche e progettuali connesse alla nuova triennalità.

Nella seconda giornata dopo un avvio in plenaria centrato sulla riforma dei servizi sociali appena varata, ci saranno tre sessioni parallele sulle tematiche della progettazione, della gestione e del monitoraggio che ripercorreranno in maniera approfondita il nuovo manuale; si ritornerà quindi in plenaria per le conclusioni del seminario.

2. Breve sintesi sulle attività seminariali

I partecipanti

Alle attività seminariali hanno preso parte oltre 375 partecipanti provenienti da 16 regioni italiane (Abruzzo – Basilicata – Provincia autonoma di Bolzano – Calabria – Emilia Romagna – Friuli Venezia

Giulia – Lazio – Lombardia – Marche – Molise – Puglia – Sicilia – Toscana – Valle d'Aosta – Provincia autonoma di Trento – Umbria); le maggiori presenze in termini numerici hanno riguardato Lazio (51), Lombardia (47), Emilia Romagna (43) e Toscana (38).

I lavori seminariali

I lavori seminariali sono stati articolati in tre unità di lavoro.

1) La mattina del 5 dicembre è stato affrontato in particolare il bilancio del primo triennio di realizzazione della legge 285/97, con due relazioni introduttive curate dal Centro nazionale di documentazione e dal Gruppo tecnico interregionale che hanno spaziato dalla centralità della legge, al lavoro consistente e faticoso svolto a livello territoriale e centrale per favorirne l'applicazione, fino al ruolo della 285 come anticipatore della riforma dei servizi sociali appena approvata e ad alcune prospettive per il secondo triennio.
   Sono stati quindi analizzati i percorsi formativi attuati a livello nazionale mediante alcune decine di iniziative seminariali, il ruolo specifico delle città riservatarie per un'attenzione particolare all'infanzia nelle grandi aree metropolitane e la funzione di Aster-X come agenzia che ha svolto attività di assistenza tecnica.

2) Nel pomeriggio del 5 dicembre si è passati ad analizzare le prospettive per il secondo triennio di applicazione della legge 285: il vice-capo di Gabinetto del ministro per la solidarietà sociale ha diffusamente delineato il contesto attuale sottolineando il valore della 285/97 come anticipatore del processo di riforma del *welfare* previsto dalla recentissima legge 328/2000 e il debito di riconoscimento dovuto, fugando i timori di una "scomparsa" della 285 nella prospettiva del Fondo unico previsto in Finanziaria; una giornalista ha *restituito* ai partecipanti le considerazioni sulla 285 formulate dai partecipanti su un'apposita scheda distribuita in mattinata; infine è stato presentato a cura del Centro nazionale il nuovo manuale di progettazione della legge 285 (l'unica legge a cui siano stati dedicati ben due manuali applicativi) con indicazioni metodologiche e progettuali per il 2° triennio ed esemplificazioni relative al cd-rom allegato.

3) Nella mattinata del 6 dicembre si sono approfonditi i temi progettuali, gestionali e attinenti il monitoraggio come aree specifiche analizzate nel secondo manuale 285 ed elementi centrali per una riprogettazione qualitativamente significativa. Dopo una relazione di apertura sulla riforma dei servizi sociali e

lo sviluppo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in Italia, le tre sessioni parallele dedicate alla *Progettazione* (150 presenze), alla *Gestione* (100) e al *Monitoraggio* (85), coordinate da referenti del Gruppo tecnico interregionale, hanno sviluppato le tematiche loro assegnate con due relazioni di introduzione al tema ed un dibattito successivo; le conclusioni, a cura del Gruppo tecnico interregionale, hanno ripercorso il cammino delle due giornate sottolineando la grossa partecipazione all'evento e la necessità di proseguire nei percorsi di approfondimento sia nazionali che regionali, dando appuntamento a un'analoga iniziativa a conclusione del 2° triennio di applicazione della legge.

Durante tutti i lavori sono state realizzate in tempo reale e proiettate delle tavole di fumetti per un commento ironico dei lavori seminariali; tali contributi, fortemente apprezzati, fanno parte della presente pubblicazione.

Sintesi dei lavori di gruppo

Nell'ambito della sessione di lavoro sulla *Progettazione* sono stati affrontati i seguenti temi:

Riconoscibilità delle iniziative
Per dare rilievo e aumentare l'impatto culturale delle iniziative svolte è opportuno renderle riconoscibili da parte della popolazione identificandole attraverso un logo che diventi contrassegno di qualità dell'azione verso l'infanzia e l'adolescenza.

Connessione con la precedente programmazione
Nel dibattito viene sollevato il dubbio se la precedente programmazione possa essere anche un elemento di appesantimento e condizionamento per la nuova.

Collaborazione con la scuola e le Asl
Viene sottolineata la problematicità di allargare il coinvolgimento di altri soggetti nella progettazione quando ci sono soggetti fondamentali quali la scuola che in alcune situazioni non sono sensibili verso un lavoro congiunto e altri, come le Asl, in perenne stato di riorganizzazione, per cui diventa difficile trovare interlocutori stabili e nelle condizioni di potere programmare.

Giovani e lavoro
Viene sottolineato come, nella progettazione per la legge 285/97, non vi sia stata sufficiente attenzione per il problema degli adolescenti e del loro avvicinamento e inserimento nel mondo del lavoro.

Nell'ambito della sessione di lavoro sulla *Gestione*, con una particolare attenzione alle leggi 285/1997 e 328/2000, sono stati affrontati i seguenti temi:

Ruolo dell'amministratore, in una logica di sussidiarietà
Si sottolinea che l'amministratore deve impegnarsi innanzitutto ad "assicurare", cioè garantire, e successivamente a "promuovere" e "intervenire".

Rapporto tra gli enti locali, le Regioni e lo Stato e le organizzazioni del privato sociale nella programmazione

Necessità da parte dell'amministratore di sostenere i soggetti operanti nel terzo settore anche economicamente

Questione dell'affidamento dei servizi
Gli enti pubblici non devono ricorrere solo all'appalto dei servizi ma possono ricorrere a forme di aggiudicazione o negoziali diverse, tipo concessione, accreditamento o "titolo di servizio".

Necessità di potenziare la collaborazione tra tutti i servizi coinvolti
e di passare da una logica di sommatoria di progetti a una logica di piano.

Esigenza di giungere all'elaborazione di un efficiente sistema di gestione
(tra i cui compiti deve essere previsto in particolare di facilitare l'integrazione tra tutti i soggetti/istituzioni coinvolti, di aiutare a mediare i conflitti di interesse, di garantire la circolazione delle informazioni)

Chiarire le norme e le procedure che devono essere pubblicate e fatte oggetto di studio

Creare uno sportello informativo

Necessità di coinvolgere nell'attività di programmazione il mondo della scuola superando eventuali ostacoli creati dalla riforma del sistema scolastico.

Nell'ambito della sessione di lavoro su "il monitoraggio", con una particolare attenzione alle problematiche connesse alla documentazione oltre che al monitoraggio, sono stati affrontati i seguenti temi:

Le funzioni certificative e di controllo della documentazione

L'importanza di un supporto informatico
Occorre cogliere le implicazioni che l'adozione di uno specifico sistema informatico hanno sull'organizzazione del lavoro di documentazione (e quindi sulle relazioni tra persone, sui codici comunicativi, sulle abilità strumentali, sullo scambio dei dati (occorre scegliere sistemi compatibili con varie piattaforme).

Qual è il luogo della raccolta della documentazione? (regionale, nazionale).

È necessario adottare un modello unico nazionale?

Il problema della professionalità legata alla documentazione (è una professionalità ancora da definire, non esiste attualmente un diploma di laurea specifico nell'ordinamento italiano).

La necessità di definire degli indicatori di qualità omogenei nell'ambito del monitoraggio (metodologia del monitoraggio)

Più in generale, la necessità di definire una metodologia, una strumentazione condivisa che attualmente manca

La definizione dei flussi informativi

La rendicontazione come opportunità di formarsi a un nuovo modo di lavorare

La necessità di una formazione specifica per imparare a lavorare per progetti

Apertura dei lavori*

Sono lieto di dare il benvenuto a questa assemblea, che ha raccolto l'invito della Regione Lombardia, su richiesta del competente Tavolo tecnico interregionale, per organizzare il secondo momento pubblico di programmazione unitaria dell'applicazione della legge 285/97. In questa sede siamo chiamati a fare il punto sui risultati dell'applicazione della legge 285/97, nel primo triennio alla sua entrata in vigore, nonché a delineare la programmazione relativa alla applicazione della medesima legge, con riferimento al suo secondo triennio di vita, che si protrarrà sino al 2003. Attraverso la menzionata legge, che è rivolta a elevare la qualità della vita dei giovani del nostro Paese, noi tutti siamo impegnati a rendere visibile il cambiamento che è imposto dall'esigenza di consentire l'effettivo e compiuto esercizio dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ci è gradito richiamare l'attenzione sulla rilevanza, sia quantitativa che qualitativa, dell'impegno profuso dalla Giunta della Regione Lombardia, in questa sua settima legislatura, in materia di servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza. In effetti, le politiche sociali attuate in precedenza avevano già realizzato progressi differenziati sul territorio nazionale e sul territorio della Lombardia, attraverso la realizzazione di servizi e la promozione di luoghi di aggregazione destinati alla popolazione giovanile. Questi servizi svolgono accanto al primario ruolo educativo, anche uno specifico ruolo sociale di lotta contro l'emarginazione e contestualmente di garanzia di accesso e di accompagnamento all'inserimento sociale.

È proprio vero che oggidì il salto di qualità delle politiche sociali è rappresentato dalla scelta di promuovere i diritti dei minori e le opportunità per i giovani. A tal proposito le linee di intervento del Settore famiglia e solidarietà sociale si caratterizzano per la messa a fuoco delle esigenze delle potenzialità e delle aspettative, proprie delle persone che stanno crescendo all'interno delle nostre case.

Dobbiamo innanzitutto tenere presente che la questione sociale relativa all'infanzia, alla adolescenza e alla gioventù deve essere affrontata all'interno di una strategia complessiva delle politiche sociali, che si ispiri ai principi di solidarietà e di sussidiarietà. Con riferi-

* Giancarlo Abelli, assessore alla famiglia e solidarietà sociale, Regione Lombardia.

mento a quest'ultimo aspetto, è necessario connettere le politiche rivolte alle menzionate categorie di cittadini, a una valorizzazione del territorio, inteso sia come quadro di riferimento e orizzonte del mondo della vita quotidiana, nel quale i soggetti in età evolutiva esprimono i loro bisogni e le loro aspirazioni, sia come sede di espressione e di affermazione del variegato pluralismo della società civile. Ritengo quasi superfluo sottolineare che questi ultimi aspetti da me considerati hanno trovato un eccellente terreno di attualizzazione proprio nella legge 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.

A tal proposito i Piani territoriali previsti dalla menzionata legge 285/97 rappresentano l'insieme delle azioni e delle attenzioni a favore dell'età evolutiva che sono l'esito della concertazione delle diverse istituzioni e soggetti di un determinato e specifico ambito territoriale. Proprio questi piani saranno la base per i lavori necessari per predisporre il "Piano regionale di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva".

L'applicazione di quanto disposto dalla legge 285/97 è diventato realtà nel territorio lombardo attraverso la predisposizione dell'intervento di una molteplicità di soggetti pubblici e di privato sociale, che a diverso titolo sono coinvolti nella progettazione e nella realizzazione di proposte innovative a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Infatti abbiamo registrato in Lombardia la realizzazione, nel primo triennio, di 129 accordi di programma per complessivi 263 progetti di intervento. Faccio presente che tra questi dati non sono inclusi i dati di Milano in quanto città riservataria.

È necessario altresì riconoscere che l'applicazione di questa legge ha visto un importante impegno da parte delle Province che hanno organizzato il lavoro coinvolgendo 933 Comuni, pari al 60,3% dei Comuni lombardi, in accordi di programma.

Anche in questo settore la Regione ha applicato il criterio della sussidiarietà, non solo decentrando agli enti locali la gestione dei progetti, ma coinvolgendo anche 16 comunità montane, i provveditorati agli studi e il Centro di giustizia minorile.

Questo sforzo è stato realizzato anche grazie alla partecipazione attiva del privato sociale, che ha saputo interpretare i nuovi bisogni dei giovani nelle diverse realtà e tradurli in progetti e opportunità utili a migliorare la qualità della vita.

Per quanto concerne specificamente l'iniziativa della Regione Lombardia, richiamo l'attenzione sul fatto che la Giunta ha assunto l'attuazione della legge 285/97 non come un adempimento esterno alla propria programmazione, anzi ha attivato un Progetto strategico come parte del Piano regionale di sviluppo, e conseguentemente si è posta i seguenti obiettivi:

- verificare l'impatto della legge 285/97 sul territorio regionale;
- formare gli operatori sulla cultura della valutazione e della qualità;
- individuare nuove metodologie di servizio.

Un ulteriore obiettivo che si intende raggiungere è garantire il libero accesso a servizi di qualità.

Proprio sulla qualità sarà necessario prestare particolare attenzione nel secondo triennio di applicazione della legge 285/97, in ognuna delle aree di intervento già avviate nella prima fase:

- genitorialità, affido, adozioni;
- tempo libero e aggregazione giovanile;
- prima infanzia, promozione dei diritti del minore e uso degli spazi urbani e naturali;
- grave emarginazione, stranieri e interventi domiciliari a supporto del nucleo familiare.

A tal proposito sarà necessario raccogliere dati puntuali rispetto agli indicatori di qualità che sono già stati individuati, per poter attuare un'attenta verifica.

Coloro che si sono impegnati a realizzare i progetti finanziati con la legge 285/97 hanno raccolto con successo la sfida proposta dalla Regione.

Complessivamente, le risorse impegnate nella realizzazione dei progetti previsti dagli 11 Piani territoriali d'intervento e dal Comune di Milano ammontano a 5428 operatori. Di questi 1988 sono operatori degli enti pubblici mentre 2635 operatori appartengono a gruppi e associazioni di volontariato e a enti convenzionati di privato e privato sociale, oltre a 805 liberi professionisti.

Un indicatore del livello di diffusione dei progetti della legge 285/97 sul territorio è costituito dal numero di soggetti fruitori o destinatari che si sono raggiunti attraverso la realizzazione dei diversi progetti.

Il monitoraggio attuato ha rilevato che sono stati coinvolti circa 163 mila minori lombardi, prestando attenzione anche agli adolescenti oltre che ai disabili e agli stranieri.

Un dato di grande significato è costituito dalla partecipazione di 43 mila genitori ai corsi di formazione al ruolo genitoriale. Si tratta di un elemento davvero importante da assumere in vista della programmazione del secondo triennio dell'applicazione della legge.

Unitamente ai genitori, si sono dimostrati particolarmente sensibili alle esigenze di migliorare la qualità della vita dei minori anche 1617 amministratori, che sono stati peraltro particolarmente attivi nell'applicazione di questa legge 285/97.

La Regione Lombardia non si è fermata solo all'applicazione della norma statale, ma ha adottato una specifica legge rivolta alla famiglia, la legge regionale 23/99, che ha notevolmente ampliato la gamma di proposte e di progetti nel nostro territorio.

In effetti con la legge regionale *Politiche regionali per la famiglia* si stanno avviando circa 500 nuovi progetti che in massima parte si rivolgono ancora ai giovani e che sono in gran numero attuati da nuove associazioni di solidarietà familiare. Per sostenere finanziariamente questi interventi, la Regione ha destinato 20 miliardi, ai quali vanno aggiunti cofinanziamenti pubblici e quelli di sponsor privati. A tal proposito non si può dimenticare che le aziende sanitarie locali, oltre ai finanziamenti per la legge regionale 23/99 dispongono anche di specifici finanziamenti socio assistenziali e socio sanitari per sostenere e realizzare interventi sempre più qualificati a livello locale.

L'ammontare dei finanziamenti erogati per la legge 285/97 sono:

- 8509 milioni per la prima annualità,
- 22.690 milioni per la seconda annualità
- 31.097 milioni per la terza annualità.

Queste risorse hanno permesso, insieme alla compartecipazione degli enti *partners* degli accordi di programma, la realizzazione di questo grande quadro di insieme che abbiamo delineato.

Quanto sopra brevemente sintetizzato vuole significare che è richiesta, a livello locale, una professionalità competente, capace di programmare in modo sintonico e sinergico gli interventi.

A questo punto desidero manifestare il mio compiacimento per la vasta partecipazione della società civile lombarda alla giornata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che abbiamo tenuto il 20 novembre a Milano. Una giornata che ha visto la presenza attiva e vivace di oltre 1800 persone e che è stato l'avvio di un anno di impegno ad ascoltare la voce dei minori.

Prima di chiudere e di augurarvi buon lavoro in questi due giorni di programmazione per avviare il secondo triennio di intervento sulla base della legge 285/97, sottolineo brevemente alcuni punti importanti che dovranno essere messi a tema e sviluppati nel corso del secondo triennio di applicazione della menzionata legge. Occorre infatti:

- Analizzare sempre meglio i contesti di intervento dei progetti e permette un ancoraggio dei servizi nei territori di intervento, evitando che le risposte siano standard, isolate rispetto alla realtà vissuta dai giovani. È necessario continuare a prevedere risposte flessibili e diversificate sui territori.
- Proseguire nello sviluppo dei "patti" locali necessari per rispondere in modo più globale ai bisogni dei minori, nell'ottica di garantire una migliore coerenza e pertinenza degli interventi socio educativi, non con l'obiettivo di rafforzare le istituzioni, ma di rafforzare la comunità locale e la società civile.
- Disporre di nuovi spazi educativi, esterni e complementari rispetto alla scuola che siano di aiuto alla famiglia, tramite la realizzazione di risposte adatte ai diversi bisogni.
- Svolgere il nuovo ruolo del potere pubblico che deve esercitare una forte azione regolatrice al fine di favorire l'associarsi del "nuovo" all'insieme dei servizi sociali esistenti. Si deve consolidare non solo la rete dei servizi pubblici e privati, ma anche la nuova rete di soggetti, di risorse familiari e dell'associazionismo di solidarietà familiare.
- Consolidare la qualità degli interventi insistendo sulla formazione degli operatori

In conclusione affermiamo che il vostro impegno nel realizzare la legge 285/97 ha saputo tradurre in realtà la capacità di raccordare le micro risorse locali con le più ampie risorse che sono state messe a disposizione, promuovendo la funzione di responsabilità condivise ai vari livelli istituzionali, e pertanto realizzando un raccordo tra i processi di mondializzazione e la capacità di agire locale.

Con piacere ora chiamiamo sul palco la bambina Irene Manzoni di Lecco che, tra i tanti bambini e giovani che in tutte le province lombarde hanno partecipato al concorso *Un segno, un patto, un disegno*, ha proposto il disegno vincente.

Il disegno di Irene è stato scelto da una giuria composta da ragazzi. Questo sarà il segnale di riconoscimento per tutte le manifestazioni rivolte ai minori organizzate in Regione Lombardia.

Relazione introduttiva*

1. Premessa; 2. Le vie obbligate delle politiche di promozione dei diritti; 3. Un quadro generale; 4. Dalla teoria alla prassi della 285/97: luci e ombre di una legge per l'infanzia e l'adolescenza; 5. Il Centro nazionale: ruolo e prospettive nella legge 285/97 e non solo

1. Premessa

Sono anni curiosi per quanti si sono occupati in passato e si occupano oggi di politiche per l'infanzia in Italia, soprattutto per quanti hanno vissuto questi ultimi anni di particolare intensità.

Curiosi perché propongono una miscellanea di posizioni, di espressioni e di situazioni tra loro contraddittorie e ambivalenti.

Fino a poco tempo fa, qualsiasi docente universitario o esperto formato in ambito accademico, magari con una spiccata informazione su quanto accadeva nei vicini Paesi europei, sottolineava una particolarità curiosa, appunto, del nostro Paese e delle nostre politiche verso l'infanzia, ma più in generale verso la famiglia.

In Italia, rispetto ad altri Paesi si coniugavano due aspetti tra loro contraddittori: a un'elevata importanza attribuita nella scala dei valori individuali e collettivi alla famiglia si accompagnava uno scarso peso delle politiche di intervento del settore.

Ovvero, nel Paese dove maggiore era il peso culturale della famiglia, minore era il suo sostegno pubblico.

Come poteva accadere questo paradosso?

La risposta era immediata, almeno da parte di alcuni esperti: la società italiana era affetta da una sorta di "familismo amorale" ovvero di una cultura diffusa che considerava i legami e le strategie familiari cosa privata e disgiunta da una cultura più esterna alla famiglia, a una cultura per così dire di comunità locale.

Una cultura che contemporaneamente considerava la famiglia un fatto privato che doveva sfuggire all'azione del pubblico e, al massimo, poteva rientrare nell'azione dell'intervento legato alla chiesa e alla comunità parrocchiale.

Oggi, nonostante gli indicatori statistici si riferiscano ancora ad alcuni anni fa, molto è cambiato sotto il sole del nostro Paese.

* Valerio Belotti, coordinatore scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

O meglio più che molto si è fatto, molto si è detto e molte cose sono in crescita per permettere un salto di qualità nelle politiche nazionali e locali per l'infanzia.

Una situazione di crescita ancora lontana dall'essere compiuta ma che, ancora paradossalmente, tarda a essere riconosciuta dagli stessi attori istituzionali, dalla stessa opinione pubblica italiana.

Non è infatti un caso che ormai da mesi e, puntualmente ogni estate, i giornali e parallelamente l'opinione pubblica sottolineino sempre, e comunque, gli aspetti più drammatici della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

Una drammaticità che ributta in faccia a tutti noi la mancanza di una cultura diffusa di promozione dei diritti dell'infanzia e di promozione del protagonismo dei cittadini più piccoli.

Una drammaticità che, senza razionalità e per timore delle violenze, tende a chiudere l'esperienza infantile ed adolescenziale ancora esclusivamente all'interno della famiglia ovvero all'interno di un familismo che invece può anche essere fonte di esclusione e di separatezza sociale.

Ma forse non è solo un dramma nazionale, ovvero quello che appare tipico dell'Italia sembra essere un tarlo delle società europee più avanzate.

È difficile averne la certezza, ma ad alcuni di noi non è affatto sfuggito che nella prima giornata europea dedicata all'infanzia (svolta a Parigi, il 20 novembre scorso), molti dei 15 Paesi dell'Unione europea parlassero quasi esclusivamente, a riferimento delle proprie politiche nazionali e locali, delle politiche di contrasto alle violenze e ai maltrattamenti.

Non vorrei essere frainteso.

Ovvero che si pensi che quanto vado dicendo ora sia una sottovalutazione degli elementi critici che contraddistinguono la condizione dell'infanzia in Italia. Gli elementi critici e perversi esistono, sono al centro delle preoccupazioni di chi progetta e gestisce i servizi, ma vanno affrontati in modo diverso, non ricorrendo alla retorica troppo semplice e pagante del sensazionalismo e dell'emergenza.

Una retorica non tanto antipatica perché pelosa e speculativa, ma perché riduttiva dei problemi e degli ostacoli che non permettono il pieno spiegamento dei diritti dei bambini e dei ragazzi.

Così, l'attenzione estrema verso le violenze crea una cultura diffusa di diffidenza e di iperprotezione che riduce lo spazio d'azione familiare e sociale, che vede con sospetto e cinismo gli interventi di promozione del protagonismo dei ragazzi e delle ragazze.

Certo, i problemi non vanno nascosti.

C'è ancora molto da fare per assicurare ai cittadini più piccoli condizioni adeguate per un effettivo sviluppo umano:

- molti dei diritti teoricamente riconosciuti dalle leggi non sono diritti poi effettivamente goduti;
- non sempre i bisogni fondamentali di crescita trovano risposte adeguate;
- non sempre la costruzione dell'identità di ciascun cittadino di minore età è agevolata e rispettata;
- non sempre i bambini hanno contatti positivi con le istituzioni: bambini nomadi, bambini immigrati, bambini figli di famiglie povere che non riescono a restare nel sistema scolastico e formativo.

Oltre a questo, occorre anche riconoscere che ci sono altre dimensioni problematiche, con forti differenziazioni che penalizzano molti "cittadini in crescita":

- le differenze e i problemi dei bambini del Nord nei confronti di quelli del Sud;
- le opportunità dei bambini della campagna nei confronti dei bambini delle aree metropolitane;
- la vita dei bambini dei quartieri centrali delle città nei confronti dei bambini delle periferie urbane degradate.

Questa consapevolezza ha orientato l'impegno delle istituzioni locali e nazionali di questi anni e di una gran parte della società civile italiana nei confronti di tutte queste situazioni.

Non può bastare che ci si indigni di fronte a queste gravissime carenze. È indispensabile che si intervenga decisamente per prevenire le situazioni di rischio e per risanare e bonificare le aree di maggiore degrado su cui inevitabilmente si innescheranno fattori di violenza e sfruttamento dei minori.

Per difendere i bambini da una società che si descrive come pericolosa, ostile, cattiva vi è il concreto rischio che molti genitori chiudano i loro figli solo in luoghi protetti, sottraendo la società ai bambini e i bambini alla società.

Con la conseguenza che chi è in crescita finisca col costruirsi una personalità timida e insicura o, per reazione, aggressiva.

È certo indispensabile una particolare attenzione alle situazioni di gravi abusi e di conseguenti rilevanti disagi per i soggetti in formazione: ma non si può e non si deve focalizzare tutta l'attenzione sul patologico trascurando il normale, anche perché solo l'attenzione al normale assicura un'efficace azione di prevenzione sul patologico.

2. Le vie obbligate delle politiche di promozione dei diritti

Lo sviluppo della politica per l'infanzia e l'adolescenza in questi ultimi anni è passato e deve passare attraverso alcuni passaggi obbligati.

In primo luogo, la politica per l'infanzia deve svilupparsi principalmente attraverso una politica generale attenta alle esigenze di sviluppo di tutte le persone e della comunità nel suo insieme.

In secondo luogo, come già detto, un'effettiva politica dell'infanzia non può svilupparsi se si affrontano solo le situazioni di emergenza.

Una strategia adeguata esige non solo una documentazione sicura della condizione di vita dell'infanzia e un serio approfondimento preventivo dei problemi esistenti, ma anche l'elaborazione di un piano globale e organico di sviluppo.

Un piano organico che:

- delinei le **linee strategiche** da attuare progressivamente;
- assicuri i **coordinamenti** necessari per la realizzazione del piano a tutti i livelli;
- **mobiliti** le energie istituzionali e del privato sociale in una globale ed efficace collaborazione per la sua attuazione;
- preveda e attui **verifiche** periodiche per riscontrare l'efficacia dell'intervento.

In terzo luogo, una politica di tutela e di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza non può essere sviluppata solo attraverso la predisposizione di un, sia pur necessario, adeguato assetto legislativo.

Occorre che le leggi possano, attraverso la predisposizione di strumenti adeguati di applicazione, realmente incidere nella realtà; che l'attività legislativa sia coniugata con una prassi amministrativa attenta alle esigenze del soggetto in formazione; che si sviluppino sul territorio iniziative non solo per la tutela, ma anche per la promozione di bambini e ragazzi attraverso una mobilitazione sia delle risorse istituzionali che di quelle del privato sociale rese capaci di collaborare attivamente; che si faciliti la partecipazione alla vita comunitaria dei cittadini più piccoli per superare la loro sostanziale emarginazione.

Il quarto dei nodi da sciogliere è che le politiche sociali continuino a sviluppare l'attività di prevenzione del disagio. Una prevenzione che miri a costruire una comunità che eserciti una funzione educativa non delegabile solo alla famiglia o alla scuola.

E la politica deve stimolare questo impegno.

Infine, scusatemi se lo sottolineo, deve crescere un senso di identità collettiva tra quanti si occupano di queste tematiche.

Non è possibile attuare delle politiche senza l'esplicitazione di una *mission* organizzativa che nobiliti quanti si occupano quotidianamen-

te di questi problemi e dei servizi all'infanzia, soprattutto in riferimento alle *mission* ben più potenti che contraddistinguono altri settori di intervento della politica di *welfare*.

Occorre raccogliere quanto è stato fatto in questi anni per poter ribadire l'importanza di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e per poterli sviluppare ulteriormente e ciò anche a fronte di un calo di attenzione da parte dell'opinione pubblica sempre più orientata, come detto, verso il protezionismo dell'infanzia che verso il suo protagonismo.

3. Un quadro generale

Nonostante molte difficoltà e ritardi nello spiegamento di efficaci politiche di settore, molte cose sono state fatte nel nostro Paese, ai diversi livelli istituzionali e secondo diverse linee d'azione.

In primo luogo sono stati creati e consolidati gli strumenti di gestione delle politiche che mancavano assolutamente a livello nazionale.

Per realizzare una più penetrante, organica ed efficace politica a favore dell'infanzia è stata istituita una Commissione parlamentare per l'infanzia, con compito di indirizzo e controllo sull'attuazione degli accordi internazionali e sulla legislazione italiana concernente i diritti e lo sviluppo dei minori di età. In particolare la Commissione parlamentare ha il compito di riferire annualmente alle Camere i risultati della sua attività di controllo, di formulare proposte e suggerimenti concernenti la normativa in materia nonché di approvare il piano nazionale di azione per l'infanzia.

Sempre la legge 451/97 ha istituito l'Osservatorio nazionale per l'infanzia composto da esperti, da rappresentanti dei vari Ministeri che hanno competenze in materia minorile, da rappresentanti delle Regioni e dei Comuni, da rappresentanti di associazioni, organismi di volontariato, cooperative sociali impegnate nella promozione e nella tutela dei diritti dell'infanzia.

Infine è stato istituito il Centro nazionale con compiti di ricognizione, di studio e di supporto alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Tra gli strumenti va annoverata la recente legge quadro sull'assistenza – di cui si parlerà domani – ma anche i due Piani di azione nazionali per l'infanzia e l'adolescenza che rappresentano un modo per evitare che gli interventi a favore dell'infanzia siano settoriali e sganciati da un quadro di riferimento organico.

Ciò ha permesso che per la prima volta nel nostro Paese ci si dotasse di un programma di lavoro condiviso tra tutti gli organi dello Stato e degli enti locali per affrontare in modo non episodico e occasionale i problemi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Rilevante è stata complessivamente la produzione legislativa del Parlamento e delle Regioni.

Ricordo tra tutte, la legge 285/97 che rappresenta, per molti motivi, una "novità" nella sperimentazione di un approccio "per progetti" nelle politiche sociali, in contrapposizione a una concezione che privilegia i "contributi".

Ma essendo questa il "motivo" del nostro "ritrovarci" ne tratterò fra qualche passaggio.

Come dicevo, imponente è anche il quadro normativo per l'attuazione e promozione dei diritti dei minori predisposto dalle Regioni.

Nel nostro Paese, infatti, la potestà normativa non è solo attribuita allo Stato centrale ma anche alle Regioni nella sfera della loro specifica competenza. E amplissima è la competenza regionale nell'attività di tutela sociale dei diritti delle persone e di promozione degli stessi: infatti i diritti sociali sono in gran parte di competenza delle Regioni (la salute, l'assistenza e la promozione, l'ambiente, lo sviluppo culturale, l'attività ricreativa).

Pertanto le iniziative a favore di bambini e ragazzi sono principalmente di competenza degli enti locali- oltretutto più vicini ai cittadini e maggiormente in grado di percepirne le esigenze e di organizzare le risorse in funzione di adeguate risposte - nell'ambito del quadro normativo delineato a livello regionale.

Contemporaneamente, ma forse sarebbe più giusto dire, molto prima dell'azione politica centrale, gli enti locali hanno predisposto notevoli strutture di sostegno, tutela e promozione dei soggetti in formazione.

Certo, non si può ignorare che vi sono ancora forti sperequazioni nei servizi ai minori nelle varie zone in cui è diviso il nostro Paese (specie tra Nord e Sud); che non sempre la formazione degli operatori di questi servizi è adeguata; che la polivalenza di questi servizi – che si occupano spesso di tutti gli utenti deboli – rende talvolta più difficile una specifica comprensione dei bisogni e dei problemi dell'universo minorile; che non in tutti i casi si realizza un efficace coordinamento tra i vari servizi per assicurare interventi integrati utilizzando un sistema a rete.

È certo necessario lavorare ancora molto per attuare su tutto il territorio nazionale un ottimale sistema di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, ma non sarebbe onesto non riconoscere che molto è stato fatto e che non siamo affatto all'anno zero; che in alcune zone del Paese la mappa dei servizi è adeguata; che il tema della formazione degli operatori è tema molto sentito e sviluppato; che un forte stimolo all'innovazione dei servizi e alla realizzazione di progetti condivisi viene dalla legge 285; che tentativi di collaborazione tra Regioni

diverse per adeguare a uno *standard* alto il sistema dei servizi si vanno sviluppando.

A questa azione di sostegno, tutela e promozione dei diritti del bambino/a è venuto anche un forte contributo da parte della comunità civile.

Non è certo possibile, in questa sede, rappresentare la ricchezza di iniziative che si sono sviluppate in questo campo: ma appare opportuno riconoscere che imponente è stato l'impegno della società civile per assicurare migliori condizioni di vita ai soggetti in formazione.

4. Dalla teoria alla prassi della 285/97: luci e ombre di una legge per l'infanzia e l'adolescenza

4.1 Le idee fondanti

In questo quadro generale, crediamo che la legge 285/97 sia stata per molti di noi lo spunto e l'avvio per un ripensamento complessivo delle politiche sociali sia a livello locale che nazionale.

Alcune idee fondanti di questa legge le sottoscriveremmo ancora oggi nonostante molti cambiamenti che prefigurano comunque passi in avanti e non indietro dello spiegamento delle politiche a favore delle comunità locali.

La prima idea fondante è stata quella di pensare la comunità sociale e i cittadini non solo come destinatari di interventi, ma anche come soggetti competenti, risorsa complementare e imprescindibile da affiancare alla risorsa costituita dai servizi istituzionali.

Le organizzazioni sociali, le realtà dell'associazionismo e della cooperazione vengono riconosciuti come interlocutori privilegiati, collaboratori paritetici e preziosi.

Attori diversi, pubblici e privati, sono stati chiamati a interagire tra loro in un percorso di attuazione della legge 285/97 atto anche a esprimere e realizzare questa istanza di cittadinanza piena che la legge fa propria.

Il secondo elemento fondante è stato quello di incoraggiare il protagonismo di bambini e adolescenti anche se su questo tema non nascondiamoci che molto deve essere ancora fatto.

La terza idea fondante risiedeva nella convinzione che le politiche locali e nazionali si dovessero necessariamente sviluppare in un processo programmatorio e in una logica di piano in una corretta e partecipata applicazione pratica.

E anche, ma forse soprattutto, su questo punto verteva l'accentuazione che la legge poneva sul carattere innovativo degli interventi da attuare. Un'innovazione che doveva principalmente misurarsi sulla capacità di ideare e definire un preciso processo progettuale nel quale dovevano riconoscersi ruoli e competenze di ogni singolo attore coinvolto.

La quarta è stata quella di ribadire che, in molti casi, le politiche locali dovevano assumere dimensioni territoriali maggiori di quelle comunali adattandosi ai reali bacini di utenza disegnati dallo sviluppo economico e sociale.

La quinta, infine che vorrei ricordare, è stata quella di rafforzare i diversi ruoli e i diversi ambiti di intervento degli attori politici e delle amministrazioni in gioco, partendo dai compiti del governo centrale, per arrivare a quello regionale e locale.

4.2 Le difficoltà

Il percorso è stato difficile e a volte le intuizioni iniziali non hanno trovato possibilità di espressione e non poteva essere altrimenti in un Paese dove estremamente diversificate sono gli interventi delle politiche sociali e le tradizioni culturali di comunità.

Ne vorrei proporre alcune anche in funzione del nuovo triennio di lavoro che si sta aprendo.

Nel primo triennio, i tempi troppo stretti per la progettazione hanno determinato una concentrazione di attenzione sulle procedure e sulle scadenze, lasciando sullo sfondo i bisogni sociali a cui far fronte e un approccio complessivo agli interventi da attuare.

Così si è parlato di legge 285 più come di una legge "progettificio" che di altro; di una legge natalizia che di una legge innovativa; di una legge fatta dall'alto piuttosto che dal basso.

Ciò è stato frutto, in molti casi, anche di deboli competenze amministrative nella pianificazione complessiva delle azioni; per questo, a volte, si è ripiegato sull'assemblaggio di progetti, senza connessioni ed integrazioni "pensate", e sulla tendenza a usare le risorse finanziarie messe a disposizione dalla legge 285/97 per rafforzare quanto già esistente piuttosto che a innovare gli interventi.

Contemporaneamente, da più parti sono emerse le resistenze e i timori in relazione all'adozione di metodologie di pianificazione e di programmazione, soprattutto quando si richiedeva un coinvolgimento di soggetti istituzionali diversi per la definizione di "cosa", "come" e "con chi" fare.

Penso che chi ha scritto la legge – e oggi qui tra noi queste persone ci sono – rifarebbero la stessa scelta ovvero quella di vincolare i finanziamenti all'attuazione di una qualche forma di accordo formale tra le parti.

Un accordo che è costato fatica a molti, ma che rappresenta sicuramente il modo inevitabile per costruire la progettazione partecipata.

In alcuni ambiti territoriali il terzo settore ha mostrato difficoltà a proporsi e a essere accettato come risorsa della programmazione; in

altre situazioni si sono evidenziate invece debolezze strutturali e organizzative della realtà della cooperazione sociale e del volontariato in relazione alle competenze sui contenuti e alla capacità di lavorare per progetti in modo integrato.

Infine, solo in alcune aree è stato condotto quello che voleva essere un altro importante elemento di distinzione della legge ovvero la sperimentazione di modelli di monitoraggio e di valutazione adeguati a qualificare gli interventi realizzati nell'ambito della legge 285/97 non per la giustificazione della spesa sostenuta, ma per la validità dell'impatto sociale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e sulla società tutta.

La mancanza di questi interventi ha rappresentato un "buco" notevole nella buona riuscita della legge.

4.3 Primi effetti e risultati

Nonostante le difficoltà appena dette e altre, molti obiettivi sono stati raggiunti:

- sulle istituzioni (impegno sui minori in una prospettiva di lungo periodo; concertazione istituzionale per coordinamento e coinvolgimento della comunità locale);
- sulle metodologie delle politiche sociali (dal "progettare per accedere a finanziamenti" alla logica di piano; valorizzazione dell'esperienza di integrazione sovracomunale – con l'accesso di molti comuni di piccole dimensioni – e riconoscimento del ruolo di enti quali Provincia e Comunità montana);
- sull'integrazione dei servizi e degli interventi sia fra istituzioni pubbliche diverse che tra pubblico e privato, anche a livello di figure professionali diverse;
- sul territorio: risorse finanziarie e umane, servizi, interventi e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.

Ma ne voglio ricordare due di obiettivi a fronte di altri più o meno raggiunti in modo completo e già richiamati in precedenza.

Il primo fra tutti è stato sicuramente la circolazione di idee positive nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza; la diffusione di una cultura dei diritti anche per questa fascia di età.

E, scusate, ma questo non è poco.

Il secondo è molto diverso e spesso sottovalutato ovvero il volano che questa legge ha prodotto nella costituzione d'identità di un popolo fino a ora nascosto, invisibile, bistrattato, quasi illegittimo ovvero il popolo degli adulti che lavorano con i bambini e i ragazzi.

Un popolo fatto sia di operatori dei servizi pubblici che del terzo settore e dell'associazionismo.

Come non interpretare così il grande successo pubblico della Conferenza nazionale di Firenze del 1998, ma anche più recentemente, se si pensa anche solo alla Lombardia, alla giornata del 20 novembre?

Un popolo che ha ancora un'identità incompiuta ma che può – dovrei dire deve – essere al centro dell'azione e dell'attenzione delle future politiche sociali, regionali e nazionali.

5. Il Centro nazionale: ruolo e prospettive nella legge 285/97 e non solo

Penso che dell'attuazione della legge di cui oggi stiamo discutendo non sia possibile parlarne che in termini di puzzle e non di prodotto compiuto.

Mentirei a me stesso nel pensare e proporre che anni di assenza di un progetto organico sull'infanzia e l'adolescenza siano stati cancellati dall'azione di una legge "buona". Non è affatto così, ma è sicuramente anche per merito di essa che oggi siamo qui, in molti, a parlarne.

E anche questo evento di oggi, scusatemi l'enfasi, non era dovuto e non era scontato.

Ci sono stati esiti non voluti, non dovuti, non scontati, ma secondo me virtuosi – spero possa dirlo – che hanno permesso e stanno permettendo al puzzle di assumere via via dei contorni più definiti e un disegno meno caotico.

Si tratta di un'area del puzzle forse poco visibile, ma che in questi anni ha prodotto elementi di certezza e di sviluppo.

Mi sto riferendo alle attività congiunte tra il Centro nazionale di documentazione e il Gruppo tecnico interregionale che raggruppa appunto le diverse Regioni in un organismo tecnico di raccordo e di confronto.

Non voglio qui ripercorrere le diverse attività del centro nazionale; spero siano note altrimenti credo avremmo già "chiuso", ma evidenziare le peculiarità che questi ha cercato di assumere in questi anni per favorire – come vuole la legge del resto – lo spiegamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Centro nazionale e le persone che ci lavorano, perché poi molto dipende da queste. e qui non posso non ricordare il Presidente Moro che ne ha orientato fin dall'inizio i lavori e i prodotti. Non solo il Presidente, ma anche molti altri, presenti e non presenti, che hanno reso possibile l'idea che di questa legge, di cui oggi tracciamo un bilancio, si potesse fare ben due manuali applicativi che sono andati a ruba e che rischiano oggi di essere tradotti in inglese e spagnolo (ma chi lo poteva pensare quando ne avevamo tracciato le linee?); che permettono che il Centro risponda quotidianamente a

60/80 richieste giornaliere di documentazione e di informazioni; che si producano due riviste trimestrali; che si mantenga in funzione un sito web visitato mensilmente da circa 18 mila persone (e vi garantisco che non obblighiamo gli amici e i parenti a collegarsi tutti i giorni a esso per aumentare il numero dei visitatori).

Il Centro dicevo, oltre ad assolvere alle funzioni che la legge gli assegna come quelle di raccogliere e omogeneizzare i dati statistici disponibili sull'infanzia e l'adolescenza, di effettuare ricerche su problematiche di cui si sa ben poco come quella dei bambini fuori dalla famiglia o i reati degli infraquattordicenni, di redarre relazioni al Parlamento in merito all'attuazione delle leggi.

Oltre a questo quindi, ha avviato da tempo un continuo confronto con i referenti regionali coinvolti nella legge 285 e rappresentati nel Coordinamento tecnico interregionale.

È stato un confronto che ha disegnato uno spazio di azione nuovo e imprevisto nelle relazioni tra le politiche nazionali e quelle regionali.

Uno spazio "tecnico" in cui si sono confrontate idee e a volte posizioni contrarie, ma sempre in uno spirito produttivo che ha permesso spesso di superare deficienze o mancanze o meglio incertezze nelle procedure di attuazione della legge.

Uno spazio, ancora, che ha funzionato da raccordo tra le diverse esperienze condotte nelle varie regioni; da riduttore delle diversità che contraddistinguono le esperienze locali; da elemento catalizzatore e di scambio delle informazioni e delle professionalità.

Uno spazio, questo creato dal Centro nazionale e dalle Regioni, a cui, a nostro parere, va oggi posta una nuova attenzione che non può essere lasciata al caso o all'improvvisazione proprio perché maggior impulso si sta dando oggi al decentramento delle politiche sociali.

Un decentramento necessario, auspicato da tempo soprattutto per le politiche del nostro settore, ma che può e deve avere ancora l'obiettivo che ci eravamo dati con la legge 285 ovvero quello di poter ridurre le diversità nei servizi che caratterizzano le diverse aree del nostro Paese, di poter dare a una famiglia e a un bambino che nasce in Veneto le stesse *chances* e gli stessi diritti di accesso ai servizi di una famiglia e di una bambina che nasce in Toscana o in Basilicata.

Siamo consci che la legge 285 che abbiamo avuto nel primo triennio non sarà uguale a quella che si sta implementando ora nel secondo triennio.

Le diversità di realizzazione da regione a regione si stanno imponendo, ma come detto non è tanto nel contenuto che la 285 ha fatto

scuola, ma nel metodo e credo che si debba far di tutto perché il percorso della progettazione partecipata e della gestione condivisa di servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza rimanga anche nel nostro futuro.

Penso si debba far di tutto perché aumenti lo spazio di raccordo, di scambio di esperienze, di formazione, di confronto e di stimolo tra le diverse regioni e i diversi attori coinvolti; perché aumenti questo spazio vitale in cui sperimentare dei nuovi interventi e in cui recuperare le esperienze più deboli.

Per questo, non facciamoci illusioni, la prima fase della legge 285 è terminata; facciamo di tutto, se siete d'accordo con quello che ho detto, perché viva una seconda fase della legge 285 e ciò soprattutto per il presente e il futuro delle nuove generazioni.

La legge 285/97 oltre il 2000*

In premessa sembra doveroso spendere due parole sul Gruppo tecnico interregionale politiche minori – aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile. In questa fase di passaggio graduale da uno stato centralista a nuove forme di federalismo e di decentramento dei poteri dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, le Regioni stesse e le Province autonome di Trento e Bolzano si sono dotate di forme di coordinamento nei vari settori della vita politico-amministrativa. Gli assessori regionali alle politiche sociali si coordinano per le diverse iniziative di interesse comune all'interno della Conferenza degli assessori regionali. A supporto del loro lavoro sono stati attivati dei gruppi tecnici di funzionari regionali che seguono le varie materie e che sono coordinati da una Regione. Il gruppo che oggi rappresento è dunque composto dai funzionari referenti delle politiche sociali rivolte ai minori delle Regioni e delle due Province autonome.

Dopo le elezioni regionali di primavera il Coordinamento degli assessori ha deciso di azzerare i gruppi per ridefinire le responsabilità, e questo può essere uno dei motivi per cui all'appuntamento odierno mancano alcune regioni, pur avendo il gruppo tecnico interregionale condiviso la scelta di organizzare, nel momento di passaggio dal primo triennio della legge 285 al secondo, un momento di riflessione. Il seminario di oggi e di domani, organizzato dalle Regioni con il supporto e in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, *partner* ormai insostituibile del nostro lavoro, segna un'ulteriore passo nel nostro percorso sulla legge 285 che vale la pena ricordare nelle sue tappe fondamentali: Perugia, Bologna, il Convegno nazionale di Firenze e oggi Como. È un percorso che ha seguito tutte le fasi della legge: siamo partiti da Perugia quando ancora la legge non era stata approvata, l'abbiamo "lanciata" a Bologna, abbiamo fatto il punto a Firenze e oggi a Como dovremmo riflettere sui primi tre anni e darci delle direttive per il futuro.

Sono state tappe importanti, segnate da un entusiasmo e da una partecipazione straordinaria dovute alla convinzione che la legge 285 è una legge importante, innovativa, reale fonte di trasformazione culturale nelle politiche rivolte ai bambini e alle bambine, agli adolescenti.

* Anna Maria Carli, Gruppo tecnico interregionale.

Il buon livello di collaborazione tra le Regioni in sede di coordinamento degli assessori, il positivo rapporto con il Dipartimento per gli affari sociali, la collaborazione penso preziosa per ambedue le parti con il Centro di Firenze, ha permesso di superare in tempi brevi difficoltà di ordine tecnico e burocratico insite nel carattere innovativo della legge. Un esempio per tutti è rappresentato dall'utilizzo della quota del 5% dei fondi della legge destinata alle iniziative formative interregionali che è stato possibile attuare grazie al documento programmatico condiviso dagli assessori regionali e al lavoro svolto sinergicamente con l'Istituto degli Innocenti. I dati parlano da soli: in soli due anni oltre 1500 tra dirigenti, operatori, amministrativi? (o amministratori)? hanno avuto l'opportunità di fare un percorso formativo di confronto e di approfondimento trasversale rispetto alle professioni, ai temi trattati e alle aree geografiche coinvolte. È stata ed è, questa, un'esperienza assolutamente inedita, che va valorizzata proprio perché dimostra che le cose anche difficili, quelle che fino a pochi anni fa sembravano impossibili e utopistiche, si possono fare se si lavora insieme su un obiettivo condiviso.

Il lavoro che abbiamo svolto come gruppo tecnico per le politiche sociali rivolte ai minori e agli adolescenti, i risultati concreti positivi che possiamo oggi presentare dimostrano che vi è la necessità di continuare e, anzi, di implementare il lavoro con nuovi contenuti ed è pertanto auspicabile che la fase di riorganizzazione interna alla Conferenza degli assessori si concluda in tempi brevi con la riconferma del gruppo interregionale e con la definizione della regione coordinatrice.

La vivace attività e la mobilitazione attorno ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza ha prodotto una nuova attenzione e una serie di nuove leggi e documenti programmatici molto ricchi e complessi che però rischiano di non trovare ancora forme di coordinamento adeguate, perpetuando iniziative scollegate tra loro. In sintesi la complessità rischia, se non governata e ricondotta all'interno di un percorso chiaro, di portare a una ulteriore dispersione di forze, di energie a una dispersione delle stesse iniziative, di perpetrare e favorire forme di deresponsabilizzazione dei diversi livelli.

In sintesi penso sia necessario iniziare a riflettere anche oltre la 285 in quanto intravedo il rischio o il tentativo o anche la tentazione da parte di molte istituzioni di ridurre le politiche sociali rivolte all'infanzia e all'adolescenza esclusivamente all'applicazione della 285. Così non è e deve essere chiaro che la 285 rappresenta un'opportunità e un modello straordinario per attuare politiche sociali condivise profondamente radicate sul territorio, ma che lo scenario è molto più vasto e che ci sono temi e problemi che la 285 non può di per sé esaurire.

Ed è con questa consapevolezza che come Gruppo tecnico abbiamo lavorato in questi anni andando oltre la 285, iniziando un percorso nuovo per dare concretezza alle disposizioni della legge 451 che consentirà, se applicata in tutte le sue potenzialità di fornire un quadro conoscitivo della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza ancora carente nel nostro Paese. Stiamo affrontando la nuova legge sulle adozioni internazionali, abbiamo iniziato un percorso per affrontare il tema del maltrattamento e dell'abuso, ma altri temi andrebbero ancora affrontati con un lavoro comune. Tra questi cito come più importanti la recente legge di riforma dell'assistenza che apre nuovi scenari e nuove opportunità, il progetto obiettivo materno infantile che ci impone una riflessione su tutta l'area dell'integrazione tra sociale e sanità e più in generale i temi del secondo Piano d'azione del governo, che devono trovare forme operative nelle realtà locali.

Questi che ho elencato sono i contenuti delle competenze che le singole Regioni hanno oggi e alle quali devono dare risposte concrete. Le Regioni devono dare attuazione alla normativa nazionale, in piena autonomia e con una piena assunzione di responsabilità rispetto alle scelte che effettuano.

Le Regioni sono dunque autonome nelle scelte e nelle decisioni. Quali sono allora le ragioni che dettano l'opportunità di implementare i contenuti del lavoro del gruppo tecnico interregionale? Io penso e lo dico partendo dall'esperienza vissuta in questi quattro anni nel Gruppo tecnico minori che ci siano tre ragioni fondamentali: la prima è di ordine politico, l'altra di ordine tecnico-amministrativo, la terza, che mi sembra forse la più importante tra tutte, è di ordine etico.

Il Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia ha definito un quadro di partenza molto complesso, con ampie aree sia geografiche che problematiche prive di strumenti di assistenza e di tutela per i minori. Un quadro per certi aspetti cupo che non so, ma questa domanda dovremmo farcela tutti, quanto sia cambiato dopo questi anni di straordinaria attenzione e lavoro sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ricercare una risposta coerente è una questione politica che non può e non deve essere delegata ai tecnici ed è una ricerca che investe tutte le istituzioni e più in generale la società civile nel suo complesso. Nella premessa del primo Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza c'è un passaggio che cito spesso in quanto mi sembra fondamentale: «Il governo e le istituzioni debbono compiere un deciso salto di qualità rispetto alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, assumendo alcuni presupposti fondamentali come guida del proprio agire»; e tra questi presupposti cito ancora: «Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza dovranno scaturire da una nuova e diversa costruzione dei rapporti tra cittadini e istituzioni; per questo scopo è essenziale che

quest'ultimi avviino un percorso di acquisizione di competenze operative specifiche a partire dalla conoscenza dei diritti contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo e che adottino senza indugi la metodologia del coordinamento delle azioni al livello locale e nazionale».

Questo passaggio mi sembra fondamentale per riuscire a dare una reale svolta a tutte le azioni e iniziative che a livello nazionale e locale vengono assunte nelle politiche minorili. Tutti i soggetti istituzionali devono essere responsabilizzati e messi nelle condizioni di poter realizzare politiche sociali di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, ognuno per la parte di propria competenza all'interno dell'autonomia dei diversi livelli ma per essere realmente incisive si devono ricercare forme di collaborazione, all'interno di un quadro complessivo.

A nostro avviso le Regioni devono ancora lavorare in modo coordinato su questo terreno, vi è ancora la necessità di definire regole precise, un percorso chiaro, una metodologia che veda esplicitati i compiti, le responsabilità dei diversi soggetti, valorizzando le esperienze positive che negli anni si sono sviluppate nel Paese e tenendo conto in primo luogo della straordinaria esperienza della 285. Sono questi gli aspetti che dovrebbero portare in primo piano il lavoro dei tecnici che devono suggerire proposte e dare risposte operative alla complessità del sociale e più in particolare alla complessità del mondo dei bambini.

Ma è il contenuto etico del nostro lavoro che ci impone una collaborazione. Noi lavoriamo per dare una vita dignitosa, completa a persone che hanno un nome e un cognome e che domani ci sostituiranno in tutte le nostre funzioni. La qualità della vita delle future generazioni dipende da quanto siamo capaci di fare oggi per i nostri figli e per i nostri nipoti; dal livello di tutela del loro diritto di oggi di crescere in un'infanzia serena e ricca di stimoli, dalle opportunità che oggi possiamo loro offrire. In un mondo sempre più globalizzato e interdipendente non ci possiamo permettere di agire solo all'interno delle nostre case, metaforicamente parlando, ma dobbiamo assumerci la responsabilità morale di agire in contesti più ampi. Se partiamo da queste considerazioni è chiaro che anche sviluppando tra di noi percorsi di solidarietà più ampi possiamo realmente sperare che il nostro lavoro produca cambiamenti reali. In questo senso mi sento di fare una proposta relativa a un aspetto della legge 285 che fino a oggi non è stato sufficientemente sviluppato. Mi riferisco alla possibilità di usare parte dei fondi della legge 285 finalizzati ai programmi di scambi interregionali per sostenerci nel lavoro di avvio della seconda triennalità. Si potrebbe utilizzare le potenzialità della rete di Internet per creare un luogo di incontro, di scambio e di comunicazione per offrire aiuto e per chiederlo, creiamo in sostanza una rete di auto-

mutuo-aiuto dove chi ha assunto maggiori competenze e maggiori saperi possa dare una mano a chi forse ha ancora bisogno di aiuto. È un'utopia? Anche la formazione nazionale lo era fino a pochi anni fa eppure oggi è una realtà.

Lo scenario è dunque complesso ma la complessità comporta anche ricchezza, ricchezza di contenuti e di idee e la legge 285 nella sua complessità ne è un esempio.

Oggi e domani entreremo nel merito delle cose che abbiamo realizzato, cercheremo di verificare il percorso e di darci delle linee per il futuro.

La legge demanda alle Regioni il compito di definire ogni tre anni, in accordo con gli enti locali, gli ambiti territoriali di intervento, e all'interno della programmazione regionale le linee di indirizzo, i criteri di finalizzazione delle risorse e delle priorità degli interventi, nonché gli strumenti di verifica. In questa fase si stanno predisponendo gli atti necessari per l'espletamento formale delle attività programmatiche che tendono a dare continuità a un percorso avviato e che tendono a contestualizzare gli interventi e le iniziative della legge 285 nello scenario più ampio delle politiche sociali degli ambiti territoriali.

Stiamo operando con un certo ritardo rispetto i tempi che in un primo momento ci eravamo prefissati: il motivo è dovuto a un'iniziale blocco del decreto di riparto del fondo statale da parte delle Regioni che ha portato in sintesi a ritardi nel trasferimento dei fondi dallo Stato alle Regioni, penalizzando così proprio gli ambiti territoriali che lavorando bene con efficacia e efficienza hanno esaurito il loro *budget*.

L'impegno preso in sede di Gruppo di lavoro ci impone comunque la scadenza del giugno 2001 per il trasferimento agli ambiti dei fondi 2000.

Oggi e domani discuteremo in merito alla legge, alle prime valutazioni e alle prospettive future. A questo dibattito penso di portare due questioni.

La legge 285 non deve essere vissuta come una legge che finanzia progetti ma come una legge che offre ai minori il godimento di diritti e di opportunità. Perché mi sembra necessario ribadire questo concetto? Io penso che chiunque abbia nel percorso della legge un qualche ruolo di responsabilità sia sottoposto auna pressione del cosiddetto fenomeno del "progettificio", che è la negazione e degenerazione della cultura del lavoro per progetti. Tutti a diversi livelli si sentono legittimati a progettare e tutti si aspettano di vedere i loro progetti finanziati. Se si verificasse veramente la parcelizzazione del fondo con finanziamenti a pioggia al di fuori di un quadro di riferimento, in sintesi senza un piano di interventi preciso, condiviso, assunto con responsabilità da tutti i soggetti, sarebbe la fine della 285. La legge ci

consente di fare un salto culturale nel percorso della pianificazione dei servizi e degli interventi e sta a noi presidiare affinché non venga stravolta nelle sue intenzioni.

La legge ha bisogno di un presidio forte, ha bisogno di strumenti di monitoraggio che consentano una verifica e anche un controllo sul suo reale impatto nella società.

La seconda questione-pericolo è data dalla capacità di spesa dei Comuni o degli ambiti. È un problema generale che non investe solo il settore delle politiche sociali ma è un problema che in questo settore ha una ricaduta particolarmente importante. In questo contesto sarà necessario mettere a punto uno strumento di verifica nazionale per monitorare quanto dei finanziamenti del primo triennio sono stati effettivamente spesi e quanto rimane ancora da spendere per verificare i tempi della rendicontazione finale che le singole Regioni hanno determinato per il primo triennio. Questa verifica si rende necessaria per predisporre correttivi, qualora servano, per consentire una gestione della legge più efficace ed efficiente nel triennio futuro.

Ho lasciato per finire un'ulteriore questione che penso vada presa in seria considerazione per il lavoro futuro a favore delle politiche sociali rivolte ai minori. Mi riferisco alla situazione che si sta delineando negli uffici del Dipartimento degli affari sociali dove in seguito a una legge di riorganizzazione e di accorpamento di uffici ministeriali, è in atto un graduale depauperamento di risorse umane, competenze e comunque punti di riferimento essenziali per le Regioni. Questo stato di cose è tanto più preoccupante in quanto è solo negli ultimi anni che si è riusciti a instaurare un buon livello di collaborazione tra i funzionari dello Stato e delle Regioni che ha permesso di superare non pochi problemi in corso d'opera.

Anche in questo caso non possiamo che auspicare che il riordino interno si concluda in modo positivo e che si tenga in considerazione la necessità di mantenere quel livello di rapporti di collaborazione che hanno permesso di fare passi avanti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nella consapevolezza che abbiamo iniziato un percorso ma che siamo solo all'inizio e che molta strada dobbiamo ancora fare. Per farla bene serve il contributo e l'aiuto di tutti.

I percorsi formativi per la legge 285/97*

1. Scenari del cambiamento; 2. La formazione per la 285: un laboratorio nel laboratorio; 3. I partecipanti ai seminari 285: una fotografia dinamica

1. Scenari del cambiamento

Secondo le ultime riflessioni sulle forme del sapere, stiamo entrando in una terza fase della storia del modo in cui si formano le conoscenze della specie umana e si alimenta il patrimonio del suo sapere. Alla prima fase che ha coinciso con l'invenzione della scrittura – e la conseguente liberazione della mente dalla necessità di tenere archiviate notevoli quantità di dati – è succeduta una seconda fase che ha coinciso con l'invenzione della stampa e la diffusione del libro come un bene a basso prezzo e quasi popolare. In entrambe queste fasi lo scrivere e il leggere sono stati al centro dell'attenzione: infatti buona parte delle cose che sappiamo le dobbiamo al fatto di averle *lette* da qualche parte, dopo che sono state *scritte* da qualcuno da qualche parte.

Gli ultimi anni del secolo ci hanno proiettato verso una terza fase, che naturalmente è appena agli inizi, nella quale le cose che sappiamo per averle "lette" da qualche parte sono molte meno di trent'anni fa; molte cose le possiamo avere "viste" (in televisione, al cinema, su un giornale o altri supporti analoghi), o magari averle "sentite" (radio, registratori, *walkman* o altro), oppure averle "lette" su uno schermo di computer.

I computer e la televisione (i *media* più in generale, quindi) sappiamo che stanno rivoluzionando l'accesso al sapere da un punto di vista *tecnico*, mentre da un punto di vista mentale siamo passati dall'oralità alla scrittura, e quindi dalla lettura alla visione e all'ascolto (R. Simone, 2000).

Si conosce quindi sempre più in modo diverso, e lo stesso lavoro che la nostra mente fa con le informazioni potrà attivare nuovi moduli o nuove funzioni della mente.

Gli emblemi della cultura e del sapere – e la formazione ha a che fare anche con questo – stanno passando dal libro a una triade costituita dal calcolatore (e alle reti telematiche), dalla televisione (presto

* Giorgio Macario, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti, responsabile delle attività seminariali.

interattiva) e dal telefono (sempre più diffuso e utilizzabile 24 ore su 24 e dovunque). Quanto tutte queste innovazioni interessino l'infanzia e l'adolescenza, appare abbastanza evidente.

Queste considerazioni molto generali sulle *trasformazioni* delle forme di sapere – tratte in gran parte da una recente analisi appena pubblicata – riguardano molto da vicino la formazione e le tras-formazioni che sono in corso, in questa fine secolo e fine millennio che chiude un'epoca e apre verso percorsi non ancora delineati e, per molti aspetti, confusi.

1.1 La legge 285 come laboratorio

Lo stesso accade rispetto alla riforma del potere locale, dove secondo una recente analisi di un docente di diritto pubblico sugli ultimi 10 anni di riforme (P. Carrozza, 2000), si individua un passaggio dal *comune-ordinamento* basato sulla legalità formale (legge 142/90) al *comune-azienda* della metà degli anni Novanta con l'introduzione di logiche e strumenti della cultura aziendale privata, fino al *comune-sistema* di questi ultimissimi anni che valorizza le capacità di relazione esterna, l'attivazione di sinergie e la cultura economica di sistema anche per far fronte ai massicci trasferimenti di competenze in atto.

Cito questi due processi trasformativi che fanno da sfondo a uno scenario di cambiamento, ma molti se ne potrebbero aggiungere.

Per passare più direttamente al tema in oggetto potremmo dire che la legge 285, rispetto alla quale ci si rivolge ai "massimi specialisti" a livello nazionale (e cioè coloro che hanno dato gambe alla realizzazione della legge, consentendo una partecipazione diffusa sul territorio agli oltre 2800 progetti e ai 7000 interventi realizzati in tutta Italia), si è collocata come una sorta di *laboratorio* per la costruzione di "diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" in Italia.

Sappiamo anche che la stessa 285 – che ha ormai una sua forza evocativa autonoma –, in numerose regioni e ambiti territoriali ha consentito di *anticipare* molte delle scelte che la nuovissima legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si propone di diffondere ed ampliare:

- gli strumenti per la mobilitazione delle risorse sul territorio;
- le nuove collaborazioni fra soggetti istituzionali diversi, specie in tema di pianificazione e gestione del lavoro di rete;
- le collaborazioni non meno importanti fra istituzioni e soggetti del privato-sociale;
- la progettazione partecipata;
- gli strumenti e i modelli di monitoraggio e di valutazione sperimentati.

Tutti questi elementi rappresentano elementi di novità in un settore – quale quello dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza – che forse per la prima volta si colloca all'avanguardia delle politiche sociali nel nostro Paese.

2. La formazione per la 285: un laboratorio nel laboratorio

Ma se questo è vero per la legge più in generale, la formazione nazionale per la 285 si delinea come una sorta di *laboratorio nel laboratorio:* avere coinvolto in tre anni oltre 1500 dirigenti, funzionari e operatori provenienti da quasi tutte le regioni italiane (direi tutte a eccezione della Campania e in parte della Sardegna), con più di 2000 presenze tenendo conto delle giornate di Como, ha voluto dire mobilitare in iniziative di approfondimento vasti settori dell'ambito dei servizi pubblici impegnati nella realizzazione della legge. In alcuni casi, pensiamo ad esempio al personale amministrativo, non erano mai state realizzate iniziative di confronto così allargate, ed è in questo modo che una scelta all'inizio ritenuta azzardata, e riguardante proprio l'opportunità di organizzare iniziative rivolte anche agli amministrativi, si è rivelata una delle proposte formative più apprezzate in assoluto.

Se un limite c'è stato, ha forse riguardato lo scarso coinvolgimento del privato sociale, la cui partecipazione, probabilmente per motivi di priorità, è stata subordinata alla partecipazione di operatori e dirigenti pubblici.

Tra la realizzazione di Bologna nel luglio 1998 e questo seminario di Como nel dicembre 2000 si colloca il primo triennio di realizzazione della 285: oltre 350 persone allora, oltre 350 persone oggi, anche se non sappiamo ancora in che percentuale sono le stesse, rappresentano un fattore di continuità che fra mille vicissitudini e difficoltà organizzative, ci consente di orientare la nostra analisi alla verifica di quanto realizzato in questi anni per l'avvio di un nuovo triennio di applicazione della legge.

Certo sappiamo quanto lo scenario tenda a mutare, ma sappiamo anche che molti degli *input* che sono stati dati (dal primo manuale 285 al secondo manuale più metodologico) e più ancora quelli costruiti congiuntamente nelle 26 attività seminariali realizzate fra il 1999 e il 2000 sulle tematiche più varie (dalla pianificazione e programmazione nelle politiche sociali, alle problematiche della gestione e della valutazione, alle finalità progettuali delle procedure amministrative nella prima parte delle attività svolte; dai flussi informativi e dalla documentazione alla genitorialità, fino alle problematiche interistituzionali e di rapporto pubblico privato in ambito amministrativo nella seconda parte della formazione effettuata) con l'apporto di oltre 70 esperti a livello nazionale, rappresentano un patrimonio che ha

consentito la realizzazione di nuove iniziative formative a livello territoriale e una diffusa innovazione di molte prassi operative.

3. I partecipanti ai seminari 285: una fotografia dinamica

Rispetto ai partecipanti alle attività seminariali, analizzando in particolare gli ultimi dati – anche se sostanzialmente coincidenti con i precedenti – abbiamo più di 8 partecipanti su 10 che risultano di ambito pubblico, da 5 a 6 su 10 sono funzionari, oltre 1 su 10 è dirigente, più della metà sono laureati, percentuale che arriva a quasi 9 su 10 considerando anche i diplomi universitari.

Dal punto di vista del ruolo 285 prevalgono i responsabili di ambito territoriale, mentre per quanto riguarda il genere sappiamo che due partecipanti su tre sono donne, mentre in alcune situazioni seminariali gli uomini si riducevano a poco più di un decimo dei partecipanti.

La continuità rispetto alla partecipazione è piuttosto alta, ma oltre il 50% dei partecipanti ad attività seminariali della seconda fase, non avevano partecipato ad alcuna iniziativa della prima fase degli interventi formativi, dato che indica un ricambio comunque consistente.

La soddisfazione, come già era stato anticipato nel passato, è stata molto elevata, con un punteggio medio di oltre 7 su una scala di 10 e questo dato non presenta significative variazioni fra le diverse regioni partecipanti. Il raggiungimento degli obiettivi dei seminari riceve una valutazione da positiva a molto positiva da quasi 9 partecipanti su 10, mentre 7 partecipanti su 10 ritengono da applicabili a molto applicabili i contenuti dei seminari.

In merito alle tematiche al centro dell'attenzione, abbiamo già avuto modo di constatare con i referenti delle diverse regioni, che è nettamente presente una propensione ad approfondire le tematiche dell'adolescenza e della preadolescenza (4 persone su 10), seguita da un permanere di interesse sul contrasto del disagio (1 persona su 3), ma anche il tempo libero, i diritti dei minori e la stessa tematica della genitorialità – pur già trattata – mantengono un discreto interesse (1 persona su 4).

Infine le annotazioni "libere" – segnalate da 3 persone su 4 – fanno riferimento a interessi verso il monitoraggio, le banche dati e gli osservatori, verso l'*empowerment* e la valutazione, e infine verso l'accreditamento, i patti territoriali e i rapporti pubblico-privato.

3.1 Le innovazioni metodologiche

Da un punto di vista metodologico, le innovazioni introdotte nelle ultime attività seminariali sono state consistenti, e credo che in questi ultimi due anni di attività formative si sia maturata un'esperienza maggiormente orientata verso le "prassi" (potremmo dire

di prassi-teoria-prassi), cercando di costruire via via dei *setting* formativi con:

- un numero di partecipanti contenuto (max 50-60 persone);
- un livello di personalizzazione comunque relativo (dato che spesso molti dei partecipanti vengono indicati pochi giorni prima della stessa attività seminariale);
- una forte propensione all'adattamento e alla "modificazione *in itinere*" delle stesse unità seminariali ripetute (difficilmente un modulo seminariale è stato ripetuto senza variazioni e miglioramenti);
- l'introduzione di varianti al lavoro di gruppo, come i "mini-gruppi" in plenaria, per velocizzare le interazioni e situazioni partecipative anche in momenti temporalmente limitati;
- il tentativo di costruire delle inter-fasi, con contatti tramite e-mail, attività esercitative indicate fra un modulo e l'altro di uno stesso seminario, in un inizio di ottica orientata alla Formazione a distanza (FaD);
- una presenza costante dei coordinatori scientifici, non semplice da realizzare, che ha consentito di dare unitarietà alla singola iniziativa seminariale;
- una forte differenziazione dei contributi di docenti ed esperti e una loro maggiore qualificazione (siamo passati dai 10-15 della prima fase agli oltre 50 della seconda), con uno staff formativo di supporto altamente qualificato;
- un contenimento del numero di edizioni seminariali su un analogo argomento, favorendo invece una loro diversificazione tematica;
- un effetto moltiplicatore in diverse sedi regionali degli spunti emersi in sede seminariale; tale elemento, da un punto di vista della *generatività*, della capacità di promuovere ulteriori iniziative, rappresenta uno degli indicatori ottimali della riuscita di un'iniziativa formativa.

Certo probabilmente ci sono contesti formativi molto più flessibili e adattabili, con obiettivi maggiormente mirati; ci possono essere percorsi costruiti *ad hoc* che meglio colgono le specificità negli ambiti territoriali; ci potrebbero essere approfondimenti diversificati con la sperimentazione di innovazioni formative più consistenti.

Ma stiamo comunque parlando di una scommessa di dimensioni nazionali che ha accompagnato il lavoro del Gruppo tecnico interregionale in questi ultimi tre anni e che ha consentito l'organizzazione di momenti trasversali fra un numero di interlocutori consistente.

La fatica da parte di tutti credo sia stata considerevole: fare da *apripista* è sempre molto faticoso; quello che viene citato, e giustamente, come un grande risultato, e cioè che in molti ambiti territoriali la 285 abbia anticipato metodi e prassi che ora dovranno caratterizzare l'applicazione della legge di riforma dei servizi, vuol dire in concreto *fare nuova cultura per i servizi*; e in molte situazioni si sono riscontrati segnali di crescente stanchezza.

La stessa organizzazione di quest'evento, dopo le vicissitudini dei mesi scorsi, è costata molto, ma si è infine realizzata con più di 350 presenze da tutta Italia, e non per celebrare un rito, bensì per tirare un po' le somme rispetto al primo triennio e pensare al secondo triennio di applicazione della legge.

Credo che l'originalità maggiore del lavoro congiunto svolto dal Centro nazionale di documentazione e dal Gruppo tecnico interregionale sia stata quella di dare un significato concreto alla comunicazione a due vie fra *centro* e *periferia*, di ridare dignità e coerenza ai flussi informativi che dal territorio vanno verso il centro, restituendo tali flussi per quanto possibile elaborati e incrementabili.

A livello formativo, come responsabile delle attività seminariali dall'inizio di quest'avventura, considero l'esperienza fatta come significativa, dati il contesto strutturale in cui si è svolta.

3.2 Uno sguardo al futuro

A tutt'oggi questo contesto cambia velocemente, e dobbiamo saperci adattare altrettanto velocemente. È per questo che in sede di gruppo tecnico interregionale – dove, e non è un mistero per nessuno, si sono verificati diversi *stop and go* negli ultimi tempi – ci si è già confrontati sulle possibili attività formative per il 2001, e si è già ipotizzato lo svolgimento di seminari nazionali in Toscana, l'eventuale riproposizione di questi in sedi decentrate, e il supporto del Centro nazionale per attività formative interregionali, oltre alla possibile realizzazione di laboratori di formazione.

Le stesse aree formative individuate:

- dall'area *pianificazione* con un'attenzione ai "progetti nel piano" che dovrà fare i conti con i tempi a disposizione molto stretti;
- dall'area *flussi informativi* con un'attenzione specifica a "osservazione e documentazione" da un lato e al "comunicare e restituire la conoscenza" dall'altro;
- dall'area *amministrativa* questa volta ancor più articolata su iniziative di approfondimento sull'accordo di programma, sui patti territoriali, sugli appalti, sull'accreditamento e così via;
- all'area *adolescenza* con possibili articolazioni su tematiche quali "il protagonismo e la partecipazione degli adolescenti", "la di-

mensione culturale negli interventi educativi e animativi per adolescenti", "adolescenti e comportamenti a rischio"; rappresentano una sorta di canovaccio che è frutto di quanto si pensa possa permanere a livello di interventi anche nazionali in ambito formativo.

La formazione regionale, giustamente, sarà sempre più al centro degli interessi, e d'altra parte quasi tutte le attività organizzate sono state orientate a promuovere sviluppi formativi in altri ambiti.

Ci sembra che il permanere di iniziative nazionali affiancate a un maggiore sviluppo delle iniziative regionali sia l'evoluzione ottimale, ma dobbiamo anche dirci che qualsiasi sia la strada da percorrere, un contributo consistente a una maggiore attenzione per l'infanzia e l'adolescenza in Italia è già stato dato. Credo che sia giusto riconoscerlo, anche per dare un senso alle molte energie che sono state profuse in quest'impresa, in primo luogo da parte degli operatori e dirigenti che hanno applicato la legge 285 nei diversi ambiti territoriali.

Tre anni per arrivare da Bologna a Como non sono pochi, ma, a pensarci bene, sembrano passati velocemente. Tutto sommato, è un buon segno.

L'applicazione della legge 285/97 nelle città riservatarie*

Già nel 1999 presso l'Anci ci preparavamo ad affrontare la seconda fase di applicazione della legge 285/97 prima che uscisse il secondo piano d'azione del Governo sui diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Cercavamo già due anni fa di mettere le basi per realizzare un coordinamento delle quindici città riservatarie, soffermandoci sul modello della legge, sulle sue luci, ma anche sui suoi difetti.

Oggi vogliamo riprendere quell'impegno perché siamo a un bivio: innanzitutto siamo in grado di fare il punto su questi primi tre anni di gestione della legge (una fase sperimentale che ormai dobbiamo superare) e siamo in grado di dare giudizi più approfonditi e di superare anche quelle osservazioni sugli aspetti della legge che ci hanno assillato per tutta la prima fase, forse facendoci perdere di vista le prospettive politiche e il significato più alto su cui bisogna lavorare per fare un passo in avanti e per dare nuove prospettive al ruolo dei comuni e alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nelle città riservatarie e non solo.

Devo dire che il modello che la legge 285/97 ci ha proposto di seguire stabilisce le finalità generali degli interventi, ne esemplifica le tipologie non esclusive, richiede l'osservanza di alcune modalità operative generali: gli accordi tra amministrazioni coinvolte nelle azioni verso i bambini e gli adolescenti, il coinvolgimento dei soggetti del privato sociale o del terzo settore, il cofinanziamento degli interventi. Questo modello ha fatto però degli enti locali i veri protagonisti della programmazione, della progettazione, della gestione. Non è il modello seguito sempre dallo Stato, anzi; ma è sicuramente quello che ci ha posto di fronte alle nostre responsabilità, dalle Regioni ai Comuni, alle altre amministrazioni dello Stato operanti nel territorio.

I Comuni, in particolare, sia quelli "riservatari" che quelli organizzati negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni, sono stati posti al centro di questa attività di programmazione e di progettazione.

A essi sono stati garantiti strumenti di supporto tecnico e un finanziamento sicuro. Devo dire che nonostante i disagi incontrati talvolta, sulla gestione dei fondi o sul funzionario delegato, le notevoli difficoltà procedurali derivanti dalla gestione del bilancio dello

* Daniela Lastri, assessore alla Pubblica istruzione, Comune di Firenze.

Stato e alcune pesantezze organizzative e amministrative degli uffici comunali, nonostante i problemi sui tempi di accredito dei fondi o le modalità e il rapporto con il terzo settore, questo modello proposto dalla legge 285/97 alla fine ha funzionato.

Abbiamo ricevuto una "scossa" positiva, che ha sollecitato le nostre migliori energie; soprattutto la legge 285/97 ci ha dato un esempio pratico di legislazione quadro, ma al tempo stesso immediatamente operativa, anche a costo di scontare qualche incoerenza nel sistema.

La scelta delle città riservatarie ha significato riconoscere la specificità di luoghi ad alta concentrazione di popolazione con la complessità organizzativa e sociale che ciò comporta. E questo è stato un elemento positivo non sempre apprezzato. Non sono mancati conflitti con le Regioni e talvolta con alcuni Comuni.

Oggi questo non ha senso di esistere. Dobbiamo aprire una nuova fase, fortemente consapevoli dell'importanza dell'esperienza fatta. Nelle città riservatarie c'è stata un'importante proliferazione di esperienze e di progetti su territori omogenei, si è valorizzato il ruolo delle stesse circoscrizioni, si è realizzata la concentrazione di iniziative, servizi e risorse più facilmente collegabili e attivabili rispetto a quello degli ambiti territoriali.

Con questa esperienza si sono poste le basi per creare "un *welfare* municipale".

La legge 285/97 ha saputo suscitare energie, ha dato forza a quei Comuni che da anni hanno lavorato sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza (facendoli uscire dall'isolamento) e ha dato la possibilità di farlo a chi non aveva compiuto queste scelte.

Ha aiutato a sviluppare una rete di servizi sui quali oggi è difficile tornare indietro.

Ha dato l'occasione a molti Comuni di sviluppare interventi su argomenti prima poco affrontati: penso al tema dell'abuso e del maltrattamento sui bambini o al tema dell'intercultura, su cui la progettazione futura è destinata a impegnarsi ancora di più. Si è dato avvio a ludoteche, spazi gioco per i più piccoli, centri di socializzazione e di aiuto alla genitorialità; si è cominciato a dare spazio a interventi sulle città sostenibili, ridisegnando spazi urbani attraverso la partecipazione e il contributo di bambini e ragazzi.

L'assunzione di responsabilità delle città è cresciuta perché si è creata un'importante rete di rapporti con le altre istituzioni attraverso gli accordi di programma, si è impostato un lavoro coordinato dentro le amministrazioni, si è valorizzato il rapporto con il terzo settore (associazionismo, cooperazione, organizzazioni del volontariato).

Se queste cose sono vere, oggi più che tornare sui nodi critici iniziali, quasi tutti afferenti alle questioni finanziarie (gestione fondi,

tempo accredito, anticipazioni, ecc.), possiamo fare un salto di qualità affrontando temi più di prospettiva. Questi mi sembrano gli obiettivi principali della nuova fase che dobbiamo promuovere. La necessaria continuità delle esperienze e dei progetti intrapresi nel primo triennio, non può far disconoscere l'importanza degli indispensabili elementi innovativi da introdurre nella nuova programmazione triennale.

In particolare appare determinante:

- promuovere un nuovo protagonismo delle comunità locali a partire da sistematiche rilevazioni dei bisogni del territorio;
- favorire azioni di promozione e sostegno della legge 285/97, per una partecipazione più ampia già a partire dalle fasi di pianificazione e programmazione;
- costruire piani territoriali della legge 285/97 fortemente integrati con gli interventi e i servizi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza presenti sul territorio cittadino, gestiti dalle diverse amministrazioni pubbliche e dal privato sociale, in un raccordo complessivo delle politiche sociali, culturali, educative, ambientali;
- incentivare in particolare la partecipazione attiva del terzo settore al lavoro programmatorio e progettuale complessivo;
- sostenere la piena affermazione del principio di sussidiarietà nell'elaborazione dei piani territoriali e in tutte le prefigurazioni progettuali;
- attivare percorsi di formazione degli operatori e azioni formative specifiche per il personale tecnico-amministrativo, anche nell'ottica di collaborazioni e partecipazioni a progetti cofinanziati tra le città;
- potenziare il ruolo propositivo e innovativo delle città riservatarie come espressione di una specificità municipale nella programmazione regionale;
- sviluppare le azioni di ciascuna delle città riservatarie in accordo con quelle promosse dai comuni limitrofi appartenenti all'area metropolitana.

Ma in un quadro di riferimento quale quello sopra delineato, le città riservatarie ritengono comunque opportuno coordinarsi al fine di:

- realizzare "Piani di azione cittadini" per una vasta azione di raccordo e di scambio finalizzata a:
  – migliorare il coordinamento delle iniziative;
  – favorire un'adeguata finalizzazione dei progetti;

  - attivare canali di comunicazione con i cittadini non puramente informativi, bensì finalizzati a un maggiore coinvolgimento e partecipazione;
  - coinvolgere e valorizzare nuove risorse umane e professionali;
- ottimizzare l'inserimento dei piani di intervento territoriali nell'ambito del piano di programmazione regionale tramite l'attivazione di specifici momenti di confronto con le realtà regionali;
- creare un Tavolo permanente fra le città riservatarie in sede Anci, per il rilancio delle politiche di settore, per un raccordo stabile che valorizzi l'orizzonte del "welfare municipale" come importante modalità di sviluppo della sicurezza sociale sul territorio, per l'attivazione di azioni formative congiunte e la valorizzazione e lo scambio di conoscenze ed esperienze innovative;
- aprire un confronto diretto con il Dipartimento per gli affari sociali per la piena valorizzazione del contributo delle città riservatarie alla compiuta realizzazione degli obiettivi della legge 285/97.

È il tempo anche di rifondare un certo linguaggio, dal quale dobbiamo togliere la parola "minori". Nelle politiche sociali non ci devono essere le Unità operative minori, ma la definizione di interventi per la prevenzione del disagio dell'infanzia e dell'adolescenza.

La legge 285/97 deve essere considerata cioè sempre più uno strumento per avviare, organizzare interventi, che poi devono camminare con proprie gambe.

I Comuni devono, allora, prevedere nei propri bilanci questa continuità.

Non dobbiamo limitarci a svolgere un compito di erogazione di finanziamenti verso il terzo settore. Il nostro impegno e il rapporto con il terzo settore devono sfociare nella programmazione e progettazione coordinata degli interessi scegliendo i filoni principali posti dal secondo piano di azione nazionale.

Dobbiamo però verificare e monitorare bene i progetti e la loro attuazione, perché dobbiamo essere tutti consapevoli di quanto incidono le attività nella vita dei bambini e degli adolescenti.

Dobbiamo evitare che la legge 285/97 possa essere considerata un sottosistema delle politiche sociali.

In realtà, se bisogna prevenire il disagio occorre anche governare la "normalità".

Perciò, questa legge va ricollocata sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a tutto campo. Va data una sterzata: l'intervento sociale si

deve integrare con quello educativo (la scuola) con l'ambiente, con la cultura. L'intervento sul disagio sociale non può prevalere.

E poi dobbiamo lavorare molto sulla formazione come strumento per cambiare la cultura verso l'infanzia e l'adolescenza.

Questo è il nuovo compito che ci aspetta nella gestione di questa nuova fase. Le incertezze sul futuro della legge devono darci la consapevolezza che il compito dei Comuni è a una svolta, per la quale occorre: assunzione di forte responsabilità, strategia di lavoro comune, relazione con le Regioni. Qualsiasi fallimento futuro sugli obiettivi della legge sarebbe un fallimento nostro, un fallimento che colpirebbe l'infanzia e l'adolescenza. Questo non ce lo possiamo permettere e dobbiamo fare di tutto per andare decisamente avanti. Sono sicura che ce la faremo.

L'esperienza di assistenza tecnica alla legge 285/97 nel primo triennio*

1. Definizione e ambito dell'assistenza tecnica; 2. Strumenti utilizzati per l'assistenza tecnica; 3. I risultati dell'assistenza tecnica e le prospettive emerse

1. Definizione e ambito dell'assistenza tecnica

L'art. 8 della legge 285/97, nel cogliere l'innovatività del sistema introdotto dalla legge sia in campo amministrativo che di gestione, ha indicato l'assistenza tecnica alla pianificazione in favore degli enti pubblici, in particolare delle aree del Sud del Paese, come azione fondamentale per costruire un'Italia dei bambini a "una sola velocità". La norma si poneva implicitamente l'obiettivo di dare pari opportunità ai bambini delle regioni del Sud, attraverso un'assistenza mirata a risolvere gli ostacoli amministrativi e tecnici che hanno impedito, nel passato, sia lo sviluppo del sistema dei servizi sociali nel Mezzogiorno, sia il pieno utilizzo dei fondi pubblici e comunitari destinati, ma poi non investiti, a questo settore.

Il Dipartimento per gli affari sociali ha affidato, dopo valutazione dei progetti pervenuti, all'Agenzia Aster-x di Bologna il servizio di assistenza tecnica alla legge per la prima triennalità di applicazione della normativa. Aster-x (Agenzia servizi Terzo settore) è un organismo costituito da alcune associazioni nazionali del terzo settore con lo scopo di creare un laboratorio innovativo di *welfare mix*, diretto alla fornitura di servizi specialistici per favorire un ampio raccordo inter-istituzionale nel campo delle politiche sociali. Il mandato ricevuto da Aster-x, in applicazione dell'art. 8 della legge 285/97 e del Decreto ministeriale 2 dicembre 1997, era quello di fornire sostegno alla progettazione e alla realizzazione dei Piani territoriali di intervento in favore degli enti richiedenti, in particolar modo localizzati nelle cosiddette "aree prioritarie" (regioni dell'obiettivo 1), con il fine di favorire il corretto espletamento di tutte le procedure amministrative necessarie all'utilizzazione delle risorse finanziarie e lo sviluppo di corrette metodologie di progettazione, che avessero come presupposto la conoscenza dei bisogni della popolazione minorile nei singoli territori e la valutazione dell'efficacia degli interventi promossi.

* Andrea Bollini, direzione scientifica nazionale di Aster-x, responsabile del Servizio di pronto intervento a distanza.

Dall'inizio del 1998, Aster-x ha dato avvio a tale attività, costituendo la struttura nazionale e nuclei di intervento territoriali, sotto la direzione scientifica di Elisabetta Di Prisco e il coordinamento di Monica Noschese. Gli interventi di assistenza tecnica sono stati diretti ai Comuni, alle Province, agli enti per favorire la corretta applicazione delle norme contenute nella legge 285/97 sia dal punto di vista tecnico-amministrativo che progettuale. A supporto delle attività di progettazione dei piani di intervento si sono attivati i referenti regionali e nazionali di Aster-x, che hanno svolto un'azione promozionale per la valorizzazione partecipativa del Terzo settore ed hanno fornito, catalizzando i processi di pianificazione territoriale, le coordinate per una progettazione corrispondente alle varie esigenze.

Le azioni per il primo triennio hanno previsto quanto segue.

- Interventi sul campo mirati al sostegno: animazione del processo di pianificazione presso gli enti locali e attività di raccordo con le Onlus.
- Sostegno al processo amministrativo: partecipazione a conferenze di servizi, stesura dell'accordo di programma, consulenza per l'affidamento dei servizi.
- Sostegno tecnico: revisione dei progetti e dei piani, accompagnamento alla progettazione.

Questi interventi sono stati realizzati con alcuni strumenti innovativi di gestione dell'assistenza tecnica: la consulenza territoriale, attraverso esperti e animatori locali e lo svolgimento di giornate formative/informative; la consulenza a distanza con l'attivazione del Servizio di pronto intervento attivabile sia tramite *hot-line* che Internet; la consulenza diffusa con la raccolta della documentazione amministrativa e progettuale utile e la predisposizione di strumenti quali le schede tecniche di piano e di progetto e il memorandum di assistenza tecnica.

Guidare un processo di assistenza tecnica alla legge 285/97 nel primo triennio ha significato, in particolare, lavorare sulla realizzazione di alcune sfide fondamentali.

1) Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza dovevano essere inserite nel nuovo quadro delle autonomie locali, sfruttando tutti gli strumenti amministrativi che anche le norme delle "leggi Bassanini" avevano indicato; la costruzione del sistema della legge 285/97 imponeva non solo di utilizzare con efficacia tali strumenti per la prima volta in questo campo (associazioni fra

Comuni, accordi di programma, piani, ecc.), ma anche di inventare nuovi percorsi di collaborazione con le onlus; Aster-x, nel progettare l'assistenza tecnica, ha compiuto un monitoraggio di tutte le norme collegabili alla legge 285/97, chiarendo le numerose corrispondenze fra alcune parole-chiave della legge 285/97 e altre parole-chiave delle leggi legate alla riforma degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni e al decentramento amministrativo, quali la legge 142/90, la legge 241/90, il DL 29/93, la legge 59/97 (nella tavola 1 vengono mostrate solo alcune di queste corrispondenze). La 285/97 imponeva, dunque, a molte amministrazioni, di attuare non soltanto una legge di sistema per la promozione dei diritti dei bambini, ma addirittura di implementare, in piccolo e nel proprio ambito, il quadro più generale di riforma degli enti locali. Il valore aggiunto dell'applicazione della legge è stato in molti casi "metodologico", nel senso che la metodologia ha imposto di "cambiare" il modo di pensare amministrativamente ai servizi e agli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

20

venti

Tavola 1 - Esempi di corrispondenza fra legge 285/97 e leggi di riforma

Legge 285/97: principi introdotti nelle politiche pubbliche per l'infanzia	Riforma delle autonomie locali (leggi amministrative richiamate dalla legge 285/97)
Riconoscimento dell'autonomia delle aree metropolitane che hanno riservato il 30% del Fondo (città riservatarie, art. 1, c. 2)	Art. 17, legge 142/90
Riconoscimento della titolarità della programmazione, coordinamento, verifica delle politiche alle Regioni (art.2, c. 1), sulla base di ampi standard nazionali (artt. 4, 5, 6, 7), e del processo di approvazione (art. 2, c. 2);	legge 142/90 – legge 59/97 D.Lgs 96/99
Riconoscimento e conferma della titolarità della pianificazione, progettazione, attuazione degli interventi sociali agli enti locali attraverso lo strumento dell'accordo di programma e le forme di associazione fra comuni	Artt. 2, 3, 9, 14 legge 142/90; DL 29/93, art. 3 legge 59/97, art. 4, c. 3, lett. l): principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità nell'esercizio delle funzioni amministrative conferite
"Efficacia ed efficienza degli interventi" (legge 285/97, art. 2, co 1) Valutazione di efficacia della spesa: "efficacia, impatto sui minori e sulla società, obiettivi conseguiti, misure per migliorare la condizione dell'infanzia nel rispettivo territorio" (legge 285/97, art. 9, co. 2)" Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico (art. 8)	– D.legge 29/93, artt. 2, 3, 4, 20 Funzionalità (efficacia, efficienza, economicità), Indirizzo e potere di organizzazione (determinazione organizzativa dell'ente locale) Verifica dei risultati (art. 20) – legge 59/97, art. 4, co. 3, lett. c): "principio di efficienza ed economicità" – DLgs. 286/99 – Riforma del sistema dei controlli interni
"Partecipazione di tutti i soggetti coinvolti" (legge 285/97, art. 2; co. 1)	legge 59/97, art. 4, co. 3, lett. a): "principio di sussidiarietà"
Programmazione per Piani max triennali, articolati in progetti immediatamente esecutivi con piano economico e copertura finanziaria (legge 285/97, art. 2, co. 2)	legge 59/97, art. 4, co. 3, lett. g): "principio di adeguatezza"
Integrazione fra politiche e piani socio-sanitari regionali (legge 285/97, art. 4, co. 2)	legge 59/97, art. 4, co. 3, lett. f): "principio di omogeneità, tenendo conto delle funzioni già esercitate"
Fondi regionali integrativi e autonomia finanziaria (legge 285/97, art. 2, co. 3) Copertura finanziaria e cofinanziamento programmi Unione Europea (legge 285/97, art. 13)	legge 59/97, art. 4, co. 3, lett. i): "principio di copertura finanziaria e patrimoniale dei costi nell'esercizio delle funzioni trasferite"

La tavola è sufficiente a spiegare la complessità dell'intero impianto che la legge 285/97 presupponeva e sul quale anche piccoli ostacoli di processo avrebbero facilmente messo a rischio la sua applicazione, specie in ambiti dove la pubblica amministrazione era meno attrezzata in questo settore. Complessivamente, sebbene alcuni processi siano stati non sempre in linea con le migliori prassi (Aster-x ha realizzato al

proposito due studi circa gli ostacoli al processo amministrativo e tecnico che si sono evidenziati in Italia), la legge 285/97 è riuscita a ottenere un grande successo per la copertura territoriale e il pieno utilizzo dei suoi 900 miliardi, anche nelle regioni dell'obiettivo 1.

2) I processi a livello locale dovevano essere integrati, poiché la legge 285 imponeva di mettere in stretta relazione l'innovazione metodologica (il processo di pianificazione) con l'innovazione procedurale (il processo amministrativo). Dunque l'assistenza tecnica ha dovuto agire su due fronti: curare l'iter amministrativo e l'iter tecnico, facendo dialogare le rispettive competenze sia interne agli stessi enti (settori delle politiche sociali, istruzione, urbanistica, bilancio ecc.) che esterne (raccordo con il terzo settore), in un vero processo integrato di ruoli e funzioni diverse. Si trattava, cioè, di indicare le strade della concertazione, stabilendo modalità, strumenti e percorsi. L'azione locale di assistenza tecnica è stata volta alla creazione di queste reti orizzontali e verticali rispetto all'ente locale.

3) La legge 285/97, demandando al livello territoriale il processo di programmazione degli interventi in favore dei bambini, doveva favorire la possibilità di adottare soluzioni amministrative varie e flessibili da parte degli ambiti territoriali, senza rischiare di imporre modelli esterni sovradimensionati rispetto alla gestione dei processi o inidonei ai contesti di attuazione. Gli enti locali dovevano essere supportati dagli assistenti tecnici di Aster-x a cercare soluzioni amministrative autonome e non eterodirette, come era accaduto in passato. Non bastava fornire progetti o piani o tanto meno manuali rigidi: occorreva stimolare la ricerca di soluzioni adatte al contesto amministrativo specifico in cui si sperimentava la nuova procedura di gestione. Gli strumenti da adottare per l'assistenza tecnica dovevano essere ispirati alla massima flessibilità, proprio per raggiungere l'obiettivo di partire dai bisogni, anche in chiave tecnico-amministrativa.

Se la complessità di questo quadro ha costituito una sfida sostanzialmente riuscita, almeno al livello di pianificazione, questo risultato è stato indubbiamente frutto di un'ampia collaborazione che si è venuta a verificare grazie all'azione di coordinamento del Dipartimento per gli affari sociali e del Gruppo politiche minori della Conferenza Stato-Regioni: l'aver imposto un'unica tabella di marcia (4 mesi) alle Regioni e l'aver adottato iniziative nazionali di promozione della legge da parte del Centro nazionale di documentazione di Fi-

renze ha fatto in modo che il rispetto delle scadenze facesse attivare nell'arco di poco tempo il nuovo sistema. La sfida della seconda triennalità sarà quella di "testare" la validità del sistema attivato dal processo di pianificazione, andando a monitorare e modificare i punti di debolezza emersi in questa "rivoluzione" dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

2. Strumenti utilizzati per l'assistenza tecnica

Le consulenze in campo amministrativo fornite da Aster-x hanno riguardato soprattutto le modalità di stesura degli accordi di programma, che si sono molto diversificate per i singoli enti a causa delle peculiarità dei diversi ambiti territoriali e delle singole normative regionali, delle delibere di approvazione e di attuazione, dei bandi di gara per l'affidamento del servizio, delle convenzioni e dei protocolli di intesa, degli accordi sostitutivi e integrativi. Le modalità di erogazione dell'assistenza sono state molteplici: dai seminari, visite tecniche, riunioni tecniche di assistenza con responsabili politici e amministrativi, alla partecipazione consulenziale ai tavoli di coordinamento, supporto telefonico, consulenze brevi agli enti gestori del terzo settore, fornitura di documentazione di riferimento (leggi, esempi di atti deliberativi, bandi di concorso, convenzioni, schede facilitatrici della progettazione, ecc.). Si riepilogano alcuni strumenti utilizzati.

1. Le procedure: il memorandum-guida di assistenza tecnica con i 7 *steps* procedurali irrinunciabili

La metodologia per operare l'assistenza tecnica non è stata tanto quella di fornire modelli rigidi e precostituiti di processo o di atto amministrativo, quanto di favorire lo scambio di quelli già esistenti nei diversi ambiti (dall'ambito "città riservataria", all'ambito "Comunità montana", anche di 20 comuni, ecc.), affinché ogni funzionario amministrativo potesse conoscere e sperimentare le diverse soluzioni adottate e ricostruire un processo amministrativo "tagliato su misura" per il suo contesto di intervento. Non era possibile, insomma, rintracciare fra le migliaia di atti prodotti per l'applicazione della legge un atto amministrativo "perfetto", ma soltanto esperienze di eccellenza adatte non a candidarsi come atti imitabili, ma come atti esemplari di soluzione di nodi critici che altrove non è stato possibile risolvere.

Darsi delle linee-guida per la stesura del piano, stabilire le priorità politiche e di governo del piano, individuare i ruoli e le collaborazioni, definire le responsabilità, programmare i tempi della pianificazione, ha significato offrire una cornice operativa fondamentale, un "diagramma di flusso" per così dire, entro il quale tutti venivano chiamati a lavorare. La delibera di linee-guida alla fase di pianifica-

zione è apparsa come atto indispensabile per garantire il successo della difficile fase di ideazione e stesura concertata del piano.

Ma contemporaneamente il funzionario amministrativo doveva lavorare alla delibera di attuazione per stabilire tutto il percorso attuativo del processo amministrativo, definendo le modalità di gestione (diretta, indiretta), le procedure per l'esternalizzazione dei servizi (dalle gare alle convenzioni), i tempi previsti, la dimensione organizzativa interna dell'ente gestore (Ufficio 285, Nucleo amministrativo 285, Segreteria tecnica, ecc.). Era buona norma approvare, contestualmente al piano, anche i principi attuativi affinché il giorno dopo l'approvazione il piano potesse diventare subito esecutivo come del resto richiedeva proprio l'art. 2, comma 2 della legge. Tuttavia in molti ambiti i piani sono stati approvati senza l'immediata esecutività o "cantierabilità" dei progetti, in quanto dovevano essere decise altre scelte amministrative fondamentali (che tipo di gara?, gestione diretta o indiretta?, estensione di convenzione? gestione volontariato? ecc.). Per essere esecutivo, come richiede la legge, un piano aveva bisogno dunque di precisare già tutti questi aspetti nel momento stesso dell'approvazione, affinché il funzionario responsabile fosse effettivamente in grado di dare piena esecutività ai progetti del piano il giorno dopo la loro adozione.

Queste fasi del processo sono state individuate in 7 tappe fondamentali, ricostruite da Aster-x in un memorandum di assistenza tecnica (una sorta di *check-list* con alcuni *step* irrinunciabili e alcuni *step* praticabili), in cui vengono codificati alcuni concetti-chiave da tenere presenti in ciascuna fase. Le fasi sono state così individuate:

- la predisposizione degli atti deliberativi di linee-guida alla pianificazione;
- la predisposizione della delibera di approvazione del piano;
- la stesura di un accordo di programma efficace e specifico;
- la previsione di accordi integrativi e sostitutivi per il raggiungimento di specifiche finalità;
- la previsione delle norme di affidamento del servizio;
- la gestione di flussi di finanziamento alle associazioni attraverso la concessione dei contributi;
- la previsione delle modalità amministrative di valutazione.

Si tratta di 7 aree di processo che dovevano essere tenute in massima considerazione nella predisposizione degli atti amministrativi di approvazione e di implementazione. Seguendo questo percorso, è stato anche possibile analizzare i diversi iter attuativi intrapresi dagli enti locali e favorire il consolidamento di buone prassi utili alla prosecuzione di una legge.

2. Le schede tecniche di piano e di progetto con funzione di *check-list*

La molteplicità delle soluzioni adottate e la diversità dei quadri attuativi regionali hanno reso di fatto impossibile indicare un esempio procedurale universalmente valido e standardizzato. Del resto, se fosse stato possibile standardizzare il processo amministrativo della 285/97, sarebbe bastato scrivere un veloce manuale, preparare schede o macro-indici e aiutare i decisori. L'esperienza svolta da Aster-x ci ha posto di fronte quotidianamente ad un panorama di problematiche amministrative diverse, che avevano ognuna una specificità di carattere locale.

Tuttavia, proprio per gli enti che maggiormente soffrivano a svolgere un progetto senza indicazioni di massima o comunque senza la conformità non solo al dettato di legge, ma anche alle prescrizioni specifiche di ogni piano di attuazione regionale, Aster-x ha sperimentato l'introduzione di alcune schede esemplificative di piano e di progetto nelle regioni Abruzzo e Puglia, in particolare. Le schede hanno fornito una sorta di indice degli elementi fondamentali di progettazione generale e di redazione di corrette schede budgetarie. Le schede tecniche hanno riscosso un grande consenso e permesso di creare un livello di progettazione omogeneo con i requisiti minimi previsti dalla legge (fra cui la valutazione). Oggi alcune regioni e ambiti locali le hanno già adottate, con gli opportuni adattamenti, per il nuovo triennio di attuazione della legge.

3. L'assistenza tecnica on-line: pronto intervento telefonico, fax, Internet

Il supporto di informazione e pronto intervento a distanza per gli attuatori pubblici e privati coinvolti nel processo di implementazione della legge 285/97 è stato fornito da Aster-x secondo un modello di servizio flessibile sia per la facilità dei canali di accesso sia per la struttura operativa in grado di rispondere a quesiti sul processo tecnico e amministrativo in tempi particolarmente brevi. Il Servizio di pronto intervento a distanza ha costituito un'importante struttura di assistenza, informazione, accompagnamento per molti enti sia pubblici che privati, che necessitavano, in particolare, di riferimenti normativi a supporto degli atti, di sostegno alle prassi amministrative intraprese, di confronto e di sviluppo di modelli di atti amministrativi, di informazioni di supporto all'intero processo amministrativo in fase esecutiva, di soluzioni giuridiche a nodi problematici complessi. Il Servizio ha, inoltre, fornito informazioni diffuse sullo stato di attuazione, sulle prossime scadenze e adempimenti, sulle modalità di accesso e di rinnovo delle azioni previste dalla legge 285/97.

I canali utilizzati sono stati:

- **Linea telefonica mobile di pronto intervento.** Aster-x ha attivato un'unità telefonica mobile di pronto intervento a distanza, atti-

vo 24 ore su 24, grazie a una segreteria telefonica. Nella giornata di giovedì un consulente tecnico rispondeva direttamente ai quesiti. Alla linea di pronto intervento sono giunte numerosissime richieste da parte di decine di enti pubblici e privati, che sono state tutte puntualmente evase. È stata la modalità di accesso più utilizzata dagli enti richiedenti.

- **Pagina internet per il pronto intervento a distanza con relativa forma di richiesta di intervento (www.consulenza-legge285.org) e indirizzo di posta elettronica di pronto intervento (consulenza285@Aster-x.it).** Sul sito dell'agenzia Aster-x, dedicato all'assistenza tecnica, è stata attivata una pagina con relativo indirizzo di posta elettronica al quale sono giunte numerose richieste scritte con quesiti a carattere più informativo. È stato il secondo mezzo più utilizzato, dopo la linea telefonica, in particolare dal terzo settore gestore di progetti.
- **Linea fax per l'invio delle richieste.** Il mezzo fax è stato utilizzato, in particolare, per l'invio della documentazione per la quale si chiedeva un parere tecnico-amministrativo (ad esempio: accordi di programma, bandi, ecc.). In qualche caso è stata utilizzata per l'invio di quesiti da parte degli enti pubblici.

Le richieste pervenute al Servizio di assistenza tecnica a distanza, telefonica e on-line, hanno riguardato diversi contenuti della legge e avevano come oggetto il sostegno:

- **Informativo** (principali questioni per le quali sono state fornite risposte da Aster-x: notizie sulla nuova triennalità, sulle modalità di accesso ai benefici della legge, sulle scadenze per gli adempimenti, su esempi di progetti, su attivazione di corsi di formazione sulla legge 285 ecc.).
- **Amministrativo** (principali questioni per le quali sono state fornite risposte da Aster-x: procedure di affidamento dei servizi a gestione indiretta, contenziosi o controversie su esperimento di gare, interpretazione di norme circa l'aggiudicazione, nomina di commissioni per gare, procedure di reclutamento di personale per la gestione diretta dei servizi, modalità di rendicontazione, convenzioni fra enti locali, modalità di affidamento della valutazione, modalità di accesso ai tavoli di progettazione da parte del Terzo settore, ruolo del funzionario delegato rispetto ad alcuni adempimenti, modifiche *in itinere* ai progetti e ruolo della conferenza di servizi, dimensione organizzativa interna dell'ente locale per la gestione legge 285/97 ecc.).
- **Tecnico** (principali questioni per le quali sono state fornite risposte da Aster-x: esempi di progetti su mediazione familiare, affidamento familiare, psicoterapia infantile, comunità per

minori, centri disabili psichici per minori, centri pronto intervento per minori; esempi di valutazione e monitoraggio di progetti ecc.).

A integrazione e supporto del servizio è stata di grande utilità l'analisi e la raccolta documentale degli strumenti che sono stati predisposti per l'implementazione dai diversi enti: i piani, i progetti e i documenti amministrativi, quali gli atti deliberativi, le convenzioni, i protocolli, gli accordi, i contratti.

In appoggio al Servizio di pronto intervento, l'agenzia di assistenza tecnica ha realizzato un sistema informativo su Internet al fine di completare ed integrare la gamma di servizi attivati per fornire assistenza tecnica agli enti locali sulla legge 285/97. Tale sistema è stato progettato e sviluppato con uno scopo preciso: mettere a disposizione degli enti locali interessati dalla legge 285/97 un canale di comunicazione diretto attraverso il quale ottenere una consulenza specifica in modo rapido ed efficiente. Questo obiettivo è stato raggiunto attivando un sito Internet all'indirizzo www.consulenza-legge285.org al cui interno è stato inserito un modulo di richiesta di assistenza che, una volta compilato, veniva inoltrato in tempo reale direttamente al consulente incaricato dell'agenzia Aster-x. In questo modo è stato possibile fornire una risposta al quesito in tempi rapidissimi e senza alcuna intermediazione. Su questa piattaforma, Aster-x ha aggregato un sistema di contenuti informativi e di strumenti di lavoro per tutti coloro che, come amministratori, progettisti, operatori o formatori, lavorano e operano negli ambiti previsti dalla legge 285.

Aster-x ha, infine, programmato e realizzato nei mesi di marzo-maggio 2000, nelle diverse aree del Paese, una serie di *workshop* utili sia alla messa in rete dei piani e dei progetti sia al supporto tecnico agli attuatori responsabili e alla stesura del secondo rapporto.

- **Workshop/Seminari interregionali**
  Area Centro:
  Pescara, 9 marzo 2000
  Cinque regioni insieme per… i bambini
  La legge 285/97: analisi tecnica sulle esperienze di attuazione e prospettive operative per la nuova triennalità.

  Area Nord:
  Torino, 23 marzo 2000
  L'implementazione della legge 285/97 nelle regioni del nord Italia: luci ed ombre della prima fase e orientamenti per la prossima triennalità.

Area Sud:
Napoli, 6 aprile 2000
… 0, 1, 2, 3, … 18 … per contare di più …
Legge 285/97: confronto sulle buone pratiche, analisi delle esperienze, prospettive per la nuova triennalità.
Palermo, 18 maggio 2000
La legge 285/97: analisi tecnica sulle esperienze di attuazione e prospettive operative per la nuova triennalità.

- **Workshop per le aree prioritarie**
  Salerno, 13 marzo 2000
  … 0, 1, 2, 3, … 18 … per contare di più …
  L'assistenza tecnica alla legge 285/97. Il punto in Campania.
  Bari, 14 Marzo 2000
  Workshop di assistenza tecnica alla legge 285/97.
  Potenza, 21 marzo 2000
  Primo rapporto sullo stato di attuazione della legge 285/97: programmazione operativa per la nuova triennalità.
  Reggio Calabria, 28 marzo 2000
  Insieme per i bambini - Analisi tecnica sulle esperienze di attuazione e prospettive operative per la nuova triennalità.
  Cagliari, 5 maggio 2000
  La legge 285/97 - Analisi tecnica sulle esperienze di attuazione e prospettive operative per la nuova triennalità.

3. I risultati dell'assistenza tecnica e le prospettive emerse

Le esperienze di assistenza tecnica della prima triennalità hanno evidenziato alcuni punti di debolezza sui quali bisognerà significativamente incidere nel futuro. Se il raggiungimento degli obiettivi minimi dell'implementazione della legge è stato garantito (messa in campo di nuove dinamiche metodologiche di programmazione e gestione, produzione di piani e progetti con buona copertura territoriale, finanziamenti pienamente utilizzati, alta percentuale di progetti attivati), nel secondo triennio ci dovrà essere un salto di qualità del processo stesso innescato e la copertura delle zone d'ombra emerse.

Aster-x ha realizzato due inchieste che mettono in rilievo i nodi critici sui cui dovrà incentrarsi la prossima assistenza tecnica: il riaggancio delle azioni ai diritti della Convenzione dell'Onu, il coinvolgimento attivo dei cittadini e la partecipazione dei bambini e delle famiglie al processo di pianificazione, l'adozione di standard di valutazione omogenei ai diversi livelli, a cominciare da quello regionale, il miglioramento e la definizione di sistemi di controllo di gestione delle azioni finanziate, la prosecuzione del coordinamento fra le regioni per la gestione unitaria delle fasi di pianificazione, monitoraggio e valutazione della legge, la messa in rete dei piani infanzia con

altri strumenti di programmazione territoriale, l'elaborazione di percorsi di programmazione partecipata con il Terzo settore.

L'assistenza tecnica del secondo triennio dovrebbe incentrarsi su queste specificità: non ultima la promozione della 285 come "legge di avamposto" per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che si pone come innovativa e avanzata e che non può essere confusa e ricompresa nei processi ordinari di pianificazione sociale. Occorre, cioè, mettere in atto tutte le potenzialità ancora inespresse dalla legge, poiché il rischio di riassorbimento nella programmazione della recente legge di riforma dell'assistenza sociale, la legge 328/00, potrebbe minare alla base il significato di questo strumento normativo nel contesto globale della promozione dei diritti dei bambini. Infatti, la legge 328/00, nell'imitare in parte le metodologie sperimentate dalla legge 285/97, rischia di risucchiare l'ambito della 285 all'interno dei piani sociali, togliendo alla stessa la sua portata di legge di avanguardia. È indubbio però che alcuni servizi attivati dalla 285 debbano essere ricompresi più fra le azioni del sistema della 328/00 (ad esempio, alcuni interventi dell'art. 4) che della 285/97.

In questo secondo triennio i piani dovranno porsi il problema di prospettiva aperto con la legge 328/00 e progettare servizi evitando duplicazioni, ma soprattutto liberando nuovi fondi per gli interventi della 285/97 e facendo gravare i costi di alcune azioni individuate come livello minimo di servizio sulla stessa legge 328/00. In attesa del terzo triennio occorrerà poi ripensare il ruolo della legge 285/97 e studiare le sue rimodulazioni in linea con il nuovo quadro normativo e con le nuove istanze e bisogni dei bambini e delle bambine italiane.

Uno sguardo competente sulla legge 285/97: le opinioni dei partecipanti*

Avevo il compito di "osservarvi" dall'esterno e "restituirvi" i commenti che questa mattina avete formulato sul questionario che vi chiedeva com'era andata l'applicazione della legge 285/97 nel triennio passato e che cosa proponete per il prossimo.

Vedendo la vostra partecipazione numerosa al seminario, stando in mezzo a voi e sfogliando le vostre risposte, la prima sensazione che ho avuto è che questa legge, al di là dei propri obiettivi, abbia significato molto per voi come persone e come lavoratrici e lavoratori di enti pubblici. Come se finalmente aveste trovato in questa legge non soltanto l'opportunità ma l'autorizzazione, anzi l'invito, a lavorare bene. E per bene intendo con passione, mettendo nel proprio lavoro quel minimo di sé e dei propri valori che rende l'attività qualcosa in più di un semplice mezzo per sopravvivere. Per bene intendo anche insieme agli altri, in quel confronto costruttivo e collaborativo che consente di realizzare concretamente qualche cosa. «È stato bello lavorare insieme», «Occorre continuare a crederci», «È stata una crescita»: ecco alcune delle vostre frasi emotive che mi hannosuscitato questa sensazione e che mi hanno dato ottimismo. Ma a giudicare dai dati anche alcuni obiettivi della legge, vale a dire migliorare la qualità della vita dei bambini, sono stati raggiunti. Alla prima domanda, che vi proponeva la possibilità di esprimere giudizi sull'esperienza del primo triennio, avete risposto in 210 e nel 72 per cento dei casi il vostro giudizio è stato assolutamente positivo, soprattutto per quanto riguarda la fase della gestione dei progetti. Questo significa che, pur se l'avvio è stato "faticoso" o "difficile", come molti di voi l'hanno definito, sul campo le difficoltà si sono allentate.

Rispetto alla progettazione, le osservazioni positive si riferiscono al fatto che la legge è stata un forte stimolo per l'innovazione metodologica (progettazione, lavoro di rete, integrazione istituzionale), è stata una grande opportunità di riflettere, conoscere e valorizzare le risorse del territorio e una significativa possibilità di coinvolgere soggetti istituzionali diversi da far lavorare insieme per progettare e raccordarsi organizzativamente. Secondo qualcuno di voi la legge è servita anche a maturare consapevolezza sui problemi dell'infanzia, per passare da una logica di serbatoio di danaro da utilizzare per finanziare singoli progetti a un progetto di territorio. In merito alla gestione dei

*Ivana Comoli, redazione di *Donna moderna*.

progetti troviamo nettamente al primo posto le segnalazioni riguardanti il giudizio sul triennio come opportunità di superare gradualmente le difficoltà metodologiche e organizzative emerse nella fase di progettazione (soprattutto a causa dei tempi stretti e della ridotta possibilità di analizzare i bisogni dei bambini e delle famiglie), come possibilità di effettivo coinvolgimento dei soggetti politici degli enti locali e del territorio e come effettiva possibilità di attivare servizi adeguati ed efficaci per i bambini e gli adolescenti.

Rispetto al protagonismo dei bambini pochi di voi hanno evidenziato come la legge 285/97 abbia dato voce a bisogni sconosciuti, dedicato attenzione a soggetti non considerati, dato possibilità ai bambini di essere protagonisti.

Tra le voci parzialmente positive (19 per cento) e quelle critiche (9 per cento) qualcuno ha sottolineato la scarsa attenzione degli amministratori, i tempi ridotti per la progettazione, la difficoltà a lavorare in modo distrettuale, la poca visibilità esterna della legge e dei progetti.

La seconda domanda chiedeva di indicare quali possibili azioni occorre mettere in campo per migliorare l'applicazione della legge. Le risposte sono state leggermente inferiori rispetto alla prima domanda, segno che c'è incertezza per il futuro (emblematico è questo commento: «Non so, c'è tanta confusione: c'è intenzione a mantenere la 285?»). E, infatti, un terzo delle risposte chiedono la continuità della legge come elemento prioritario. E una quota analoga sottolinea come vada allargata la prospettiva della legge a tutto il sistema dei servizi sociali. Insomma, ciò che vorreste è una 285 che non solo rimanga, ma che lieviti. Circa un quarto delle risposte chiede una mantenimento e un rafforzamento del raccordo tra le Regioni per l'attuazione concertata della legge.

59 schede hanno sottolineato l'importanza della qualificazione di alcuni soggetti della 285. Nel 30 per cento dei casi si sollecita l'incremento della sinergia, della collaborazione, del coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti. Nel 15 per cento delle risposte c'è la richiesta di un maggior coinvolgimento dell'associazionismo e del volontariato, soprattutto nella fase di progettazione. Un 10 per cento chiede un analogo maggior coinvolgimento della scuola, dei bambini, degli adolescenti e delle famiglie. Insomma, dopo le prime difficoltà a "parlarsi" tra istituzioni adesso c'è l'esigenza di "ascoltare" di più anche i veri protagonisti della legge e coloro che si occupano di loro fuori dalle istituzioni. La legge cammina con le gambe della gente e delle istituzioni e, in prospettiva, sempre di più dei bambini e degli adolescenti. Altre 57 schede hanno ribadito la centralità della progettazione e della organizzazione gestionale anche per il nuovo triennio di applicazione della 285. Il 30 per cento esprime la necessità di raffor-

zare le funzioni di coordinamento di piano e progetto anche attraverso la costituzione dei gruppi tecnici territoriali composti da un adeguato numero di persone che rappresentino i diversi enti e le formazioni sociali coinvolti nell'attuazione della legge.

Il 22 per cento delle risposte chiede uno snellimento burocratico mentre il 18 per cento esprime la necessità di una progettazione più legata ai bisogni dei territori e una quota analoga punta al perseguimento di una logica di piano contro l'assemblaggio dei progetti. Qualcuno di voi ha posto l'accento sulla integrazione tra interventi 285 e altri interventi per l'infanzia e l'adolescenza, in un orizzonte più ampio delle politiche sociali (per esempio, un collegamento con il lavoro).

Sono 42 le schede che individuano la formazione come l'elemento prevalente per dare continuità e sviluppo alla 285 nel secondo triennio: momenti formativi rivolti a politici e ad amministratori, ma anche agli operatori, necessità di una formazione attuata a livello nazionale per permettere uno scambio e un confronto tra le Regioni pur nel rispetto delle differenze territoriali.

Un altro tema forte indicato dalle vostre risposte è quello dell'informazione, con 31 schede di risposta: per rendere più visibile la legge ma, soprattutto, per comunicare con i cittadini e le comunità locali.

Infine, 18 schede indicano l'importanza del monitoraggio, 6 quello della valutazione, 5 puntano sulla necessità di un controllo e 3 indicano la qualità.

Difficile per me trarre conclusioni che possano dare un vero e proprio contributo. Di sicuro, adesso che "il ghiaccio è rotto" come ha scritto qualcuno di voi, adesso che la collaborazione tra gli enti è avviata, che si è visto che sul campo le difficoltà si riescono ad appianare, c'è la voglia di continuare. E di "far crescere una legge giovane" con progetti che siano sempre di più integrati e, soprattutto, che partano dai veri fruitori della legge: i bambini e i ragazzi.

Un grazie particolare a Stefano Ricci e a Roberto Maurizio per il supporto alla rilettura delle schede.

Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza: scenari, priorità nazionali e prospettive*

Innanzi tutto, come già è stato in qualche modo anticipato questa mattina, vi porto il saluto affettuoso di Livia Turco che non potrà partecipare a questa iniziativa. Voi sapete che segue sempre con grandissima attenzione ciò che accade sulla pelle della legge 285/97, legge che porta il suo nome e di cui credo sia giustamente orgogliosa.

Un ringraziamento sentito, permettetemi di dire, per la Regione Lombardia per l'organizzazione di questa iniziativa e per la tenacia e la serietà con cui ha voluto continuare a offrire a tutti noi delle occasioni così importanti di confronto e di discussione su una legge così rilevante per il nostro lavoro. Credo che sia un segno di civiltà che va apprezzato.

Io vorrei cogliere questa occasione, per ringraziare fuori da ogni formalismo il Centro nazionale documentazione; Valerio Belotti in particolare, e poi Stefano Ricci e Giorgio Macario per il loro lavoro, per la loro serietà e competenza: sono stati in questi anni un enorme aiuto a tutti noi.

Nell'introduzione Giovanni Castellani invitava a considerare una complessità e una preoccupazione presenti in questo seminario. Mi assumo il compito di dare un nome a sentimenti che avverto tra di voi, a una complessità e a una preoccupazione che discende da questa complessità, che non vorrei scansare e che credo dobbiamo affrontare.

Sono molti gli elementi che determinano questa preoccupazione.

Il primo e più importante è che ci troviamo alla vigilia di possibili grandi trasformazioni del nostro sistema politico e istituzionale perché siamo attraversati da cambiamenti che riguardano tanto il tema del federalismo, quanto l'assetto dell'amministrazione centrale dello Stato e quindi l'organizzazione dei ministeri.

Questo comporta già da qualche mese, anzi direi da un anno almeno, qualche elemento di incertezza e di apparente "non presenza" da parte delle istituzioni, qualche elemento di oscurità nell'interpretazione di norme, che credo valga la pena di tentare di affrontare questo pomeriggio.

Cambiamenti politici e istituzionali, quindi, avvertiti, fiutati, imminenti, annunciati, alcuni già realizzati. La stessa legge quadro di riforma dei servizi sociali, attesa per un secolo, paradossalmente arri-

* Paolo Onelli, Dipartimento per gli affari sociali.

va in una situazione a dir poco depressiva. È un paradosso, ma confrontiamoci con la realtà: perché depressiva? Perché tutti sentono che questo momento arriva alla fine di un processo e in questo momento probabilmente tutti sono molto stanchi.

Se vi devo confessare la sensazione che provo sentendo, vedendo e anche guardando me stesso rispetto all'incontro di Bologna del 1998, è che la stanchezza sulle spalle sia in tutti e penso che ci meritiamo una sorta di comprensione reciproca per questa stanchezza, per il tanto lavoro fatto, per i tanti impegni e le tante sfide raccolte, molte delle quali vinte come è stato detto questa mattina molto bene, negli interventi di quelli che mi hanno preceduto.

Stanchezza di un sistema soprattutto regionale, mi permetto di dirlo, ma anche locale, che ha digerito tante leggi, tanti stimoli, tanti *input* in questi ultimi anni: che è sottoposto a una pressione notevolissima sia da parte istituzionale che politica, sia a livello nazionale che a livello regionale e locale e che lavora in un settore che è comunque all'avanguardia nel sistema del nostro Paese.

Il sistema delle politiche sociali italiane non fa una battaglia di retroguardia nel nostro Paese, bensì di avanguardia. Si sta cioè configurando, per le leggi che ha, per le metodologie che queste leggi impongono, come un sistema all'avanguardia non solo a livello delle politiche nazionali ma anche a livello di analoghe politiche europee.

Questo perché è il frutto di una stagione culturale, politica, civile in cui il Parlamento e il Governo hanno interpretato un bisogno di investimenti e di cambiamenti nel settore delle politiche sociali che per troppo tempo erano rimasti senza nutrimento, senza strumenti, senza investimenti. Dobbiamo, quindi, passare da una fase di stanchezza, usando tutti gli strumenti che abbiamo, a una di riflessione ed eventualmente d'azione; un'azione probabilmente non più convulsa e a volte anche un po' cieca come sono state, in parte, le iniziative nei primi mesi dell'applicazione della legge 285.

Parliamo ora delle leggi e in particolare della legge 285 cercando di dimostrare che la legge 285 c'è oggi e ci sarà domani e che i fondi della legge 285 sono certi oggi e lo saranno, con tutta probabilità, domani, che non c'è stata nessuna abrogazione della legge e che i problemi che abbiamo di fronte oggi sono più o meno i problemi che avevamo di fronte ieri.

Il che significa due cose: che continuiamo ad avere la responsabilità di informare e sensibilizzare la politica sull'importanza di questa legge e che probabilmente dobbiamo continuare ad affrontare quei nodi strutturali che riguardano l'agire soprattutto delle pubbliche amministrazioni e che hanno determinato in parte ritardi, ostacoli, difficoltà nell'applicazione della legge 285.

Vediamo perché non è finita la legge 285: intanto perché è il seme, in senso culturale dell'architettura istituzionale che sta alla base della legge quadro della riforma dei servizi sociali. La legge, pubblicata sulla Gazzetta da venti giorni, ha un gigantesco debito di riconoscimento nei confronti della legge 285, e lo si coglie nei continui riferimenti a questa legge nel suo impianto e nella metodologia che suggerisce agli enti locali e alle Regioni; nell'importanza che attribuisce al territorio, ai patti nel territorio, alla partecipazione, al ruolo dell'associazionismo, al ruolo attivo delle famiglie, al ruolo degli enti locali e delle Regioni, dello Stato.

Dal punto di vista metodologico la legge 285 è stata unanimemente riconosciuta uno dei congegni istituzionali meglio riusciti nella storia della nostra Repubblica, un modello applicabile anche ad altri settori di intervento pubblico.

Anche per quanto riguarda il contenuto la legge 285 costituisce un punto di riferimento per la legge quadro che, infatti, in più passaggi, non solo la richiama integralmente, citandola in modo esplicito, ma anche si riferisce alla fascia di interventi che la legge 285 promuove e che continua a essere uno dei cuori caldi della riforma dell'assistenza.

Quello slogan con cui avevamo iniziato, nell'ormai lontano 1996, l'idea che occorre riformare il *welfare* italiano a partire dalle nuove generazioni, è rimasto nel cuore della legge quadro.

Anche storicamente, quindi, dire che la legge 285 è superata dalla legge quadro, è errato, anche perché le attribuirebbe un compito che non è proprio della legge di riforma dell'assistenza che ha altre importantissime funzioni fra cui quella di collegare il sistema degli interventi in una rete a favore di tutti i cittadini a partire dalle nuove e nuovissime generazioni.

Occorre, poi, tenere presente che noi non viviamo in un sistema isolato e autoreferenziale, le nostre leggi sono visibili all'esterno e i nostri dibattiti inseriti in un dibattito sovranazionale.

Dell'investimento italiano nei confronti delle nuove generazioni, e di questa legge in modo particolare, anche quando non era ben conosciuta in Italia, se ne parlava a New York alle Nazioni unite e se ne è parlato a lungo in molti Paesi dell'Unione europea, come modello Italiano di riforma del *welfare* e di declinazione della Convenzione delle nazioni unite sui diritti del fanciullo.

In questi anni abbiamo raggiunto un altissimo livello di elaborazione del nostro ordinamento e abbiamo degli strumenti che ci vengono invidiati dagli altri Paesi europei, non è in nessun modo pensabile che si debbano considerare superati, desueti, dei modelli che stanno adesso per essere utilizzati come riferimento da altri Paesi europei vicini al nostro e non solo.

Occorre anche ricordare che la legge 285 è figlia della Convenzione sui diritti del fanciullo; ciò significa che è forse il più potente strumento realizzativo dei diritti dell'infanzia che, a livello mondiale, sono considerati uno dei pilastri dei diritti umani.

Si deve, quindi, tenere ben presente come la legge 285 e la Convenzione di New York vadano molto aldilà delle sole politiche socio-assistenziali e come la L. 285 abbia nella sua configurazione il tentativo di legare gli interventi sociali con altri interventi.

A tal proposito credo ci sia bisogno di qualche chiarimento e interpretazione delle nuove norme, mi riferisco in particolare a quelle norme che definiscono l'istituzione del Fondo unico per le politiche sociali.

Aldilà della definizione normativa c'è una richiesta più che giustificata, da parte delle Regioni italiane, proprio nel corso di una stagione in cui le nuove norme si sono succedute a ritmi a volte frenetici, di sei mesi in sei mesi, prevedendo nuovi fondi, nuovi adempimenti, nuovi servizi da attivare: di avere, se non altro, queste risorse in una soluzione unica per poter meglio programmare le spese e gli interventi che ne conseguono sia in termini economici che di attività di programmazione e di progettazione.

Questa richiesta si è scontrata per parecchio tempo, con l'organizzazione dei meccanismi di trasferimento dallo Stato alle Regioni; meccanismi in cui più soggetti, non soltanto il nostro Ministero, sono coinvolti. Ci sono i tempi tecnici degli assestamenti, dei dispositivi di ciascuna norma che richiedono alcuni adempimenti regolamentari che pesano sulla fase del trasferimento che deve essere legittima. Gli atti regolamentari devono essere non solo adottati, ma anche registrati, passati attraverso gli organismi di controllo, un processo che rischia di annullare la tempistica del processo di programmazione. La richiesta da parte delle Regioni di avere queste risorse in una soluzione unica è quindi più che legittima: è di buon senso.

Per ottenere questo occorre una modifica normativa che non viene dalla legge quadro della riforma dell'assistenza, che prevede certamente il Fondo per le politiche sociali, ma rinvia (art. 20) a un successivo atto regolamentare del Ministero per la solidarietà che deve definire come si trasferiscono le risorse. A questo punto è intervenuto il Parlamento: è stato, infatti proposto un emendamento alla legge Finanziaria a cui una parte del Parlamento ha subordinato il percorso di approvazione della legge quadro.

Questa legge è diventata così una legge del Parlamento non solo del Governo, una legge in cui si è operata una convergenza di schieramenti politici molto ampia e alla cui approvazione si poteva arrivare a condizione che fosse risolto con la legge finanziaria di quest'anno il problema del trasferimento delle risorse tra lo Stato e le Regioni.

L'istituzione del Fondo unico è in corso d'approvazione ed è contenuto in una norma della legge finanziaria attualmente all'esame del Senato, l'art. 68 comma 15 che contiene importanti disposizioni in materia di politiche sociali, alcune delle quali sono di formulazione governativa, altre sono il frutto di questo lavoro congiunto Governo/Parlamento.

Vado rapidamente al comma 15 dell'art. 68 che recita testualmente «con effetto dal primo Gennaio 2001 il Fondo nazionale delle politiche sociali di cui all'art. 59 comma 44 legge 449 del 27 dicembre 1997 e successive modificazioni» che è la legge che ha istituito il Fondo per le politiche sociali secondo quel meccanismo che in parte determina i ritardi nel trasferimento di risorse tra lo Stato e le Regioni in quanto il Fondo si compone del portafoglio di ciascuna legge di settore e su ogni legge di settore il Ministro e noi dobbiamo fare una ricognizione che ci impegna mediamente da gennaio fino ad aprile e ci consente di adottare il Fondo e di trasferirlo per la parte in cui è necessario trasferirlo. «Il Fondo è determinato dagli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati dalle seguenti disposizioni legislative e successive modificazioni» che sono il testo unico 309, la legge 266, la legge 104, il DLgs 318 diventato legge 465, le leggi 284, 285, 451, 449, ecc.

La legge quadro riprende la legge 285, in molte parti la cita come legge che va applicata all'interno del sistema integrato di servizi, la legge finanziaria, che è successiva, in un emendamento concordato tra la maggioranza e l'opposizione del Governo, definisce la vigenza delle disposizioni legislative di cui alle leggi che ricompongono il Fondo.

Questo significa che avremo un trasferimento del Fondo in un'unica soluzione, secondo ovviamente le disposizioni legislative che regolano ciascuna parte del Fondo. La parte, quindi, relativa alla legge 285 che sarà contestualmente trasferita alle Regioni e ai Comuni secondo quest'articolo sarà e continuerà a essere regolata secondo le leggi previgenti.

È chiaro che questo significa che nella legge quadro non si fa in nessun modo cenno a modifiche o tanto meno all'abrogazione della legge 285: se i principi del diritto non sono stati stravolti la legge 285 è pienamente vigente.

Questo non elimina del tutto la complessità della questione, ma ci dà un quadro di certezze ragionevoli.

È probabile che la legge quadro con la sua approvazione determini un ricollocamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e quindi un ricollocamento delle politiche della legge 285 all'interno di un sistema più vasto che è quello previsto dalla legge stessa.

La legge quadro in fondo ha formalizzato, ha architettonicamente ridipinto, ridisegnato la necessità di accordare i vari settori dell'intervento sociale all'interno di strumenti programmatori più generali che sono i piani sociali che dovranno essere adottati, da chi non l'ha già fatto, ai sensi di questa legge. Chi li ha già adottati non dovrà sperimentare nulla di nuovo; la legge quadro si ispira alle migliori esperienze regionali e locali prodottesi in questo Paese portando avanti, nel contempo, un'ottica collegata alla programmazione degli interventi, alla pianificazione, alla messa in comune delle risorse, alla ricerca delle sinergie, all'attenzione a che le politiche siano integrate e non settorializzate, la legge quadro ovviamente spinge il sistema nazionale affinché in ciascuna regione ci siano tali adempimenti e ci sia l'adozione di questi strumenti di politica.

C'è però il problema di accordare la legge 285 all'interno del sistema delle politiche sociali perché si deve considerare una norma contenuta in uno dei testi di legge della riforma cosiddetta Bassanini in cui si dice che non solo i fondi di trasferimento tra Stato e Regioni devono essere dati in un'unica soluzione, ma devono essere dati, si dice testualmente "senza vincolo di destinazione›". Il che significa che il trasferimento del Fondo unico, secondo questa norma, opererebbe in maniera indistinta cioè che le Regioni riceverebbero i fondi della legge 285 in maniera indistinta e poi sceglierebbero sovranamente come destinare queste risorse all'interno del sistema delle politiche sociali, o all'interno di altri comparti.

Su questo punto mi limito a registrare una non omogenea lettura da parte degli interpreti, probabilmente nemmeno tutte le Regioni sono convinte della bontà di questa disposizione. Comunque non credo che potrà essere applicata alla lettera perché è una legge che prefigura un sistema che sarà compiuto soltanto con il cosiddetto federalismo definitivo, cioè il federalismo fiscale e con tutti gli atti conseguenti ad esso.

L'orientamento espresso nelle singole leggi serve anche alle Regioni per determinare i piani soprattutto perché fisiologicamente sia gli atti di indirizzo, che sono tutti concertati tra Stato e Regioni, che le norme consentono di lavorare secondo un'organizzazione razionale e ragionevole e non in modo dissennato.

È evidente che, in un'ottica compiutamente federalista (che il Governo sostiene) ci sarà la possibilità da parte delle Regioni di modificare la destinazione dei fondi.

Questo non riguarda né quest'anno né il prossimo triennio però potrà riguardare il futuro di questo settore delle politiche: il problema è capire che spazio, che collocazione devono avere le politiche per l'infanzia in questo nuovo sistema.

Ci si domanda se le politiche per l'infanzia siano un sottosistema delle politiche assistenziali; se i bambini debbano essere considerati, alla pari degli anziani e degli handicappati, di quelli che hanno problemi diversi, facenti parte di un nucleo di bisognosi a cui lo Stato e le istituzioni pubbliche devono rivolgere la loro attenzione; se non è così il nostro compito è di gran lunga superiore a quello che ci viene consentito di svolgere.

Se le politiche per l'infanzia sono un sottosistema delle politiche dell'assistenza, allora la legge 285 può ricadere sotto il controllo di un apparato che guarda tutti e non particolarmente i bambini; se invece noi riconosciamo, come suggerisce la Convenzione sui diritti del fanciullo dell'Onu, l'intervento a favore delle nuove e nuovissime generazioni e il riconoscimento dei diritti dell'infanzia, come asse portante delle politiche per lo sviluppo locale e nazionale e, qualcuno dice, internazionale, se ripensiamo la nostra civiltà, la nostra capacità di concepire le aggregazioni umane a partire dalle esigenze di chi nasce, cresce, si sviluppa, si forma, allora significa che noi ci stiamo occupando di qualcosa che non è riducibile alle sole politiche assistenziali e che ci allineiamo al modello delle Nazioni unite.

Un motivo di limite all'applicazione della legge 285 si crea se si continua a pensare ai fondi della legge 285 solo sul versante degli interventi di natura assistenziale e riparativa e non di quelli che promuovono sviluppo, educazione, partecipazione dei bambini e delle bambine. Naturalmente c'è da affrontare la difficoltà di realizzazione dei modelli, c'è un problema di creatività; noi sappiamo, però, cosa si debba fare per migliorare le condizioni di vita dei bambini e delle bambine: esistono dei modelli di intervento, esistono dei progetti, occorre semplicemente ricollocare il nostro lavoro per l'applicazione della legge 285 all'interno di uno spazio più vasto. Se riduciamo questo spazio solamente all'interno degli interventi assistenziali, confiniamo le politiche per l'infanzia al ruolo di sottosistema socioassistenziale.

Qual è il modello Onu: certamente quello degli interventi contro la povertà e il disagio (per intenderci la azioni previste dall'art. 4 della legge 285), degli interventi di promozione della salute, dell'educazione, di sviluppo della partecipazione e del protagonismo, gli interventi che migliorano l'ambiente. Tutte proposte concrete, ma che forse dubitiamo di poter gestire; ci si chiede, per esempio, se abbiamo il potere di fare alcunché sui temi di politiche ambientali rispetto ai bambini. Il traguardo, comunque, a cui dobbiamo mirare è far capire, a partire dall'esperienza degli operatori sociali, di chi si occupa degli interventi sociali, che il sociale non è uguale ad assistenziale e che l'attenzione all'infanzia, a livello locale, regionale, nazionale non

riguarda soltanto chi si occupa dell'assistenza, ma riguarda tutta la politica, riguarda l'urbanistica, il traffico, riguarda la scuola, la salute.

Il piano d'azione, di conseguenza, i piani d'intervento, la programmazione sono nell'agenda politica con la "a" maiuscola non nel taccuino di chi ha avuto la sfortuna di occuparsi di politiche sociali. Il traguardo, quindi, a cui tendere è sconfinare, cercare alleanze, far capire l'importanza di "considerare" il bambino non solo se maltrattato o abusato.

Si ironizza sul termine "minore": c'è una Convenzione da 10 anni che dice che non sono "minori" nel senso in cui la società degli adulti li considera, ma che sono parte della società universale.

Allora la legge 285 all'interno della legge quadro è un elemento di rottura se vogliamo, o di apertura come preferirei dire. La legge 285 consente di dire al resto del sistema degli interventi sociali che si può essere tanto più efficaci, quanto più siamo in grado di informare di noi stessi, di condizionare, di spingere, di stimolare gli altri segmenti dell'intervento pubblico, sostanzialmente gli altri Assessorati e la presidenza delle nostre Regioni e i sindaci e i vertici. Perché gli interessi che stanno dietro le questioni dell'infanzia non sono soltanto i fondi della legge 285 , ma sono tutti gli altri investimenti necessari perché questo programma di diritti venga realizzato. La legge 285, in qualche modo, spinge il sistema sociale italiano e la legge quadro – quando inizierà il percorso della sua applicazione, cosa che accadrà tra pochissimo – si muoverà in questa direzione: la riforma dell'assistenza significherà anche l'uscita dall'assistenza e l'uscita dall'assistenza significherà una modificazione della nostra professionalità. Se, come è nella legge quadro, c'è l'accesso alla dirigenza per coloro che hanno fatto la carriera sociale, se c'è il tema della riforma delle professioni sociali, questo significa che noi abbiamo gli strumenti per uscire fuori dal ghetto dell'assistenza.

Quindi la legge 285 continua ad essere un punto di riferimento più resistente di qualsiasi tempesta o temporale politico o istituzionale. Per certo la politica comporterà dei cambiamenti, ma dato che stiamo lavorando su una cosa "vera" in cui crediamo e non su un'opzione ideologica, penso che abbiamo dei motivi per portare avanti la nostra azione.

Passando a parlare della realtà delle città riservatarie, sul piano delle norme a oggi disponibili non dovrebbero esserci problematiche tra queste e le Regioni, in fondo fanno lo stesso lavoro. Se c'è conflitto credo sia dovuto più a "maleducazione" istituzionale che ad altro. Certamente l'amministrazione di fondi in una grande città, in una metropoli, deve essere distinta, come prevede la legge, da interventi che hanno altri

livelli e altri problemi; nella legge, però, sta anche scritto che la programmazione regionale riguarda tutti e d'altra parte la legge dice che gli indirizzi di programmazione regionale devono essere adottati sentiti gli enti locali. È accaduto e non dovrebbe accadere che le Regioni abbiano adottato gli indirizzi di programmazione non sentendo le città riservatarie, ed è accaduto e ancor più non dovrebbe accadere, che sentiti gli enti locali e adottati gli indirizzi di programmazione generale, le città riservatarie non abbiano corrisposto a questi indirizzi generali.

Si tratta, quindi, solo agire con una "buona educazione" istituzionale e capacità di rispetto delle regole e del livello di ciascuno. La legge 285, proprio perché ha informato la legge quadro, proprio perché non è affatto desueta, continua ad avere intatta la sua validità anche quando chiede ai rapporti tra le grandi città e le Regioni di essere improntati sulla "buona educazione" istituzionale e non sul conflitto permanente.

Vorrei, ora, parlarvi della questione romana cioè di questo capitolo di trasformazioni che riguardano i ministeri.

Già dal luglio 1999 è stato adottato un decreto legislativo che modifica l'organizzazione e il numero dei ministeri. Il DLgs del luglio 1999 prevede la formazione di un nuovo ministero che è il Ministero delle politiche sociali del lavoro e della sanità , secondo il modello organizzativo francese. Un grande ministero che deve consentire ai "pistoni" ai "cilindri" fondamentali del "motore" delle Politiche sociali (sanità, lavoro, sociale) di lavorare insieme attraverso un'organizzazione tale per cui i tre Dipartimenti, ciascuno autonomo, operi sotto la direzione di un sottosegretario o ministro aggiunto.

Il Dipartimento per gli affari sociali faceva e tuttora fa parte della Presidenza del consiglio dei ministri: a questo punto uscirà dall'organizzazione della Presidenza del consiglio dei ministri e andrà a formare insieme agli altri il nuovo ministero.

All'interno del Dipartimento ci sono al momento delle difficoltà in quanto ci sono state, nel corso della riorganizzazione, delle perdite di posizioni lavorative, si tratta comunque di un passaggio, di una trasformazione. Ricordo che all'interno della legge quadro della riforma per l'assistenza, è previsto un ruolo molto forte per il Dipartimento affari sociali, così come è prevista in una norma, la possibilità di potenziare, attraverso appositi concorsi, l'organico del Dipartimento.

Abbiamo subito, da poco, una riorganizzazione che ha previsto che l'Ufficio minori passasse da rango di servizio a rango di Ufficio di direzione generale, il che significa che esce dall'essere sottosistema di ufficio più generale per diventare un ufficio con compiti e oneri precisi.

Concludendo, dobbiamo lavorare per l'applicazione della legge 285, dobbiamo guardare al nuovo triennio in maniera forse un po' più "vitale".

Le Regioni hanno un ruolo enorme; c'è stato, in questi cinque anni un continuo scambio di informazioni, di esperienze a livello tecnico, si è vissuta un'esperienza di forte collaborazione e di forte scommessa gli uni nei confronti degli altri, abbiamo reciprocamente creduto ciascuno al ruolo dell'altro.

Le Regioni hanno un ruolo importante nell'applicazione della legge 285, che la legge quadro rafforza e compie, tuttavia dovrebbe essere affrontata da tutte le Regioni l'applicazione della legge 451 che prevede l'istituzione di osservatori regionali, la definizione di piani d'azione regionali per l'infanzia e l'adolescenza.

Veramente importante è che si completi un'organizzazione di ascolto, di lettura, di approfondimento, regione per regione, di problemi, di situazioni che si sia in grado di integrare, di scambio con il Centro nazionale che è il centro di un sistema.

Rivolgendomi ai Comuni ricordo che occorre continuare ad applicare la legge 285 con tutta la durezza che questo comporta e a investire nelle strutture di governo di questa legge. Il livello municipale delle strutture di governo della legge è ancora un obbiettivo da raggiungere, soprattutto per le grandi città, le città riservatarie. I Comuni devono prepararsi anche alla progettazione integrata con i fondi europei sui temi dell'infanzia – *Equal* –, perché probabilmente fra pochi mesi cambierà lo scenario delle risorse a disposizione. Occorre iniziare ad attrezzarsi per valutare le sinergie possibili sia a livello regionale che locale, perché è a livello locale che si fanno progetti e interventi.

Uno dei limiti più grandi all'applicazione della legge 285 credo sia stato il campanilismo che è veramente un aspetto deteriore del nostro Paese. Il campanilismo non garantisce niente, non garantisce servizi e neanche la fortuna politica di chi lo pratica.

Mi auguro che inizi una stagione nuova anche grazie alla legge quadro, in cui si parla di cose antiche ma sempre più che valide: l'associazione dei Comuni, la razionalizzazione dell'offerta dei servizi, i servizi che si spostano di città in città, che raggiungono luoghi di vita, il superamento del "campanile", l'idea che bisogna stare attenti alle persone, a dove stanno i bambini: è per loro che dobbiamo pensare a innalzare i livelli, la quantità e qualità dei servizi.

La riforma dei servizi e lo sviluppo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza*

1. Introduzione; 2. L'impatto critico sul welfare della globalizzazione; 3. L'impatto sul welfare dei mutamenti demografici e dei bisogni sociali; 4. I ritardi di welfare in Italia; 5. Emerge il terzo settore; 6. Sul versante dei bisogni: la povertà; 7. Sul versante dei bisogni: l'esclusione sociale; 8. Le strategie di fronteggiamento; 9. L'attenzione alle normali criticità; 10. Legge 285/97 e legge 328/00; 11. Quale innovazione; 12. La centralità del territorio; 13. Dalla progettazione degli interventi alla costruzione delle politiche

1. Introduzione

Vorrei evidenziare che lo sviluppo in atto nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza non solo recupera un ritardo e un limite che esse avevano sofferto nel nostro Paese, ma annuncia, e per un certo verso anticipa, una tendenza generale di evoluzione e maturazione che coinvolge le nostre politiche sociali nella loro impostazione generale, e soprattutto nella strategia di sviluppo del sistema integrato di interventi e servizi definito dalla legge quadro 328 del 2000.

Arriverò a questo punto cruciale attraverso una sintetica e necessariamente schematica rilettura storica che deve partire richiamando la crisi e l'evoluzione delle politiche di *welfare* determinata da un lato dalla globalizzazione e dall'altro dal profondo cambiamento nella stessa struttura della popolazione e nei bisogni che essa esprime. Crisi ed evoluzione del *welfare* che interessa tutti i Paesi economicamente sviluppati, ma con particolari specificità per ognuno di essi, Italia compresa.

2. L'impatto critico sul *welfare* della globalizzazione

Il passaggio di millennio che stiamo vivendo avviene nell'era della globalizzazione, era di fantastiche innovazioni e cambiamenti, ma anche era di competizione e di crescente disuguaglianza, frutto di un processo mondiale che appare tanto travolgente da indurre senso di stupore e di impotenza a mettere in discussione anche solo alcune delle sue dimensioni.

Eppure non possiamo non osservare che fra povertà e ricchezza la polarizzazione è assai elevata tanto nel mondo (il 20% più ricco della

* Emanuele Ranci Ortigosa, sociologo, IRS Milano.

popolazione gode di un reddito 150 volte maggiore del 20% più povero) che all'interno dei diversi Paesi (in 20 anni negli Usa il rapporto fra retribuzione di un operaio e di un dirigente è decuplicato: ora è di 1 a 419).

La concentrazione di bisogni che si chiama povertà e l'iniquità nella soddisfazione dei bisogni che si chiama disuguaglianza, in questi ultimi anni non sono state affrontate e ridotte. Tutt'altro. Ad una fase precedente di graduale riduzione, è seguita infatti nell'ultimo "quarto di secolo" una divaricazione crescente, verificabile tanto se si misurano le disuguaglianze in termini di reddito pro capite, come se le si misurano in termini di sviluppo e povertà umana, utilizzando, sulla base dei lavori di Amartya Sen, indicatori più complessi che combinano livelli medi di reddito e relativa distribuzione sociale, speranza di vita, alfabetizzazione e scolarizzazione, livelli e permanenza nell'occupazione.

Fra le tante componenti della globalizzazione voglio qui richiamare quelle che hanno più diretto impatto sui sistemi di *welfare*, perché mettono in crisi alcune loro "condizioni" essenziali.

- L'internazionalizzazione dei mercati e degli attori ha ridotto la capacità dello Stato nazionale di controllare i fattori che avevano consentito di realizzare contemporaneamente crescita economica e redistribuzione sociale del reddito, negoziata fra le parti sociali con la mediazione delle istituzioni. Sotto questo profilo l'esperienza del *welfare* è senza precedenti nella storia, e la competizione internazionale la mette in crisi, anche riducendo le risorse disponibili.
- L'apertura dei mercati e la mobilità delle risorse, anche umane, unite allo sviluppo tecnologico pregiudicano i livelli di occupazione e portano a una precarizzazione dei rapporti di lavoro. Allo stesso tempo attivano processi migratori accelerati anche verso Paesi che come l'Italia non li conoscevano.
- Il cambiamento etico e culturale, con la caduta di finalità comuni ad aggregazioni sociali solidali nel perseguirle; con l'assolutizzazione della concorrenza e del mercato come sistemi ottimali di allocazione delle risorse ai fini della crescita economica; con l'enfatizzazione dell'individualismo, del localismo, del corporativismo.

La società si frammenta, si individualizza, tende ad assicurare sempre meno garanzie, e invece a rimettere tutto in gioco, in un sistema di competizione diffusa e continua.

3. L'impatto sul *welfare* dei mutamenti demografici e dei bisogni sociali

Contemporaneamente ai processi richiamati si verificano forti mutamenti nella struttura demografica: la speranza di vita alla nascita in Italia è fra le più alte del mondo, specialmente per le donne; la vita media si allunga; cade invece la natalità: i 2,4 figli per donna in pochi anni si riducono a 1,2, contro una media Cee di 1,5. Il nostro tasso di fertilità è ora fra i più bassi del mondo.

L'invecchiamento incide ovviamente sull'entità della quota di popolazione attiva, con la conseguente riduzione della disponibilità di risorse per il finanziamento delle politiche di protezione sociale. E questo proprio quando la domanda di servizi e prestazioni cresce in quantità e qualità, anche per la minor capacità della famiglia di continuare a svolgere il suo ruolo tradizionale: la soddisfazione dei bisogni dei suoi membri.

Il *welfare* italiano ha sempre affidato alla famiglia, e in particolare alle donne della famiglia, pesanti funzioni assistenziali di accompagnamento e cura di anziani e di minori; di fronteggiamento di emergenze e di difficoltà congiunturali determinate dal verificarsi di eventi destabilizzanti; di mediazione verso altri soggetti, per l'acquisizione di risorse e servizi. I mutamenti ricordati, insieme ad altri (aumento del tasso di occupazione femminile, più frequenti crisi dei rapporti coniugali con separazioni e divorzi ecc.), pregiudicano la possibilità che le famiglie continuino a svolgerle in modo adeguato, e con oneri sopportabili.

4. I ritardi del *welfare* in Italia

L'impatto della globalizzazione e dell'evoluzione demografica sul *welfare* è in Italia particolarmente duro per la rapidità dei mutamenti e per la permanenza di storici problemi di sviluppo insoluti (occupazione e Mezzogiorno), e per una particolare limitatezza delle risorse disponibili, grazie al debito pubblico accumulato negli anni Ottanta e primi Novanta.

Il nostro *welfare* si presenta inoltre a questa storica verifica con ben noti ritardi e limiti, frutto sia di uno sviluppo economico e produttivo ritardato rispetto agli altri grandi Paesi europei, che della nostra storia sociale e politica. Anche negli anni Cinquanta e Sessanta, quando lo sviluppo accelerato rendeva disponibili significative risorse aggiuntive, non furono realizzate le necessarie riforme sociali e, quando, anche a seguito di forti lotte sociali, finalmente il processo riformatore si avviò, dovette subito fare i conti con la globalizzazione, il mutamento demografico e dei bisogni, il crescente vincolo della spesa pubblica, che condizionarono e limitarono fortemente la costruzione di un *welfare* più maturo.

Da qui i perduranti limiti familiaristici, come scarico sulla famiglia di molti oneri assistenziali senza corrispondenti sostegni; la

scarsa equità, come non offerta di risposte equivalenti a bisogni analoghi, con penalizzazione di certe aree problematiche (famiglia, minori, giovani, disoccupati, senza casa) e di certe aree geografiche, sottodotate per quantità e qualità dei servizi; il carattere assistenzialistico, evidenziato dall'entità delle risorse assorbite in meri trasferimenti monetari, categoriali, non universalistici, non accompagnati da interventi di sostegno e promozione sociale; il complementare centralismo, perché ministeri ed enti assistenziali gestiscono le grandi risorse destinate ai trasferimenti monetari, mentre agli enti locali rimane una modestissima quota di risorse dedicate alla realizzazione di servizi e di azioni di sviluppo sociale; infine la concentrazione sull'ente pubblico di responsabilità e funzioni sproporzionate alle sue risorse e capacità.

5. Emerge il terzo settore

L'attenzione e il coinvolgimento del terzo settore è infatti relativamente recente ed è avvenuta su ragioni di risparmio, riduttive e quindi ambivalenti. A sua volta il terzo settore, pur dopo una recente fase di sviluppo accelerato, ancora si presenta con una dimensione decisamente inferiore a quella che ha raggiunto negli altri Paesi dell'Europa Centro-settentrionale, per non dire degli Stati Uniti. Anch'esso registra infatti, in Italia, ritardi nel suo sviluppo dovuti a fattori in parte analoghi a quelli richiamati a illustrazione del generale ritardo delle nostre politiche di *welfare*: tardivo sviluppo economico produttivo; sistema giuridico dualistico con supremazia della pubblica amministrazione; sistemi istituzionali e classe dirigente liberale e poi fascista fortemente statualisti e centralisti; forti fratture ideologiche e politiche.

Tutto questo ha reso più difficile e lento lo sviluppo delle autonomie sia istituzionali (enti locali) che sociali (terzo settore) e solo negli ultimi lustri si è aperto spazio di crescita e valorizzazione per le iniziative e le imprese sociali (volontariato, cooperazione, associazionismo, fondazioni).

L'apertura al sociale ha concorso comunque a correggere alcuni seri limiti qualitativi del nostro *welfare* anche in ordine a una lettura dei bisogni più attenta, aperta all'ascolto, problematica, interattiva e che superasse le riduzioni amministrative e professionali che evidenziano i loro gravi limiti soprattutto in una fase, come l'attuale, in cui la società tradizionale entra in crisi per processi di evoluzione accelerata. Si propongono nuovi bisogni e nuove concezioni del benessere, della salute, della qualità della vita, anche nelle sue componenti relazionali e sociali, che il sistema istituzionale e organizzativo si rivela inadeguato a comprendere, e ancor più a soddisfare, mobilitando e organizzando tutte le risorse presenti e disponibili.

6. Sul versante dei bisogni: la povertà

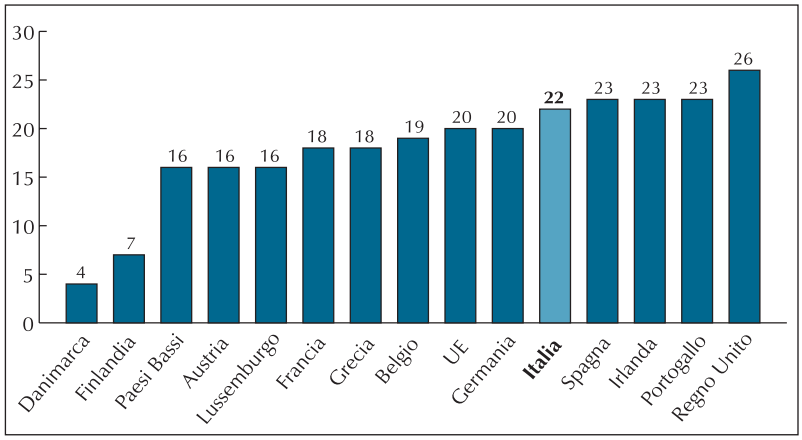
Per quanto riguarda le situazioni di bisogno, la quantificazione ed analisi di quello conclamato avviene tradizionalmente in termini di povertà, relativa e assoluta. Sappiamo così che le famiglie sotto la soglia di povertà relativa (metà del reddito medio) sono 2.600.000, pari all'11% delle famiglie italiane, per una popolazione di 7.500.000 unità, pari al 13,1% della popolazione totale; che la distribuzione della povertà è molto disomogenea territorialmente, collocandosi al Nord al 5%, in tendenziale riduzione; al centro al 9,3%, in tendenziale crescita; al Sud al 25,1%, sostanzialmente stabile negli ultimi tre anni; che al Nord è forte la presenza di anziani soli, al Sud quella di famiglie monogenitoriali, ovunque quella delle famiglie numerose (pari al 23% di quelle con 5 e più membri). Possiamo anche analizzare le famiglie povere per condizione occupazionale, livello di scolarizzazione, sesso, età della persona di riferimento.

Più ci interessa in questa sede riprendere alcuni dati sull'entità dei minori che vivono in situazioni di povertà, nel nostro Paese, dove si evidenziano le gravi condizioni di un terzo delle famiglie con due o più figli del Mezzogiorno (tavola 1), e in un confronto internazionale che non ci colloca nelle migliori posizioni (grafico 1).

Tavola 1 – Incidenza di povertà per alcune caratteristiche familiari, valori percentuali – Anno 1999

Famiglie con figli minori	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Con 1 figlio minore	3,8	7,5	21,3	10,8
Con 2 figli minori	5,8	8,6	27,1	16,4
Con 3 o più figli minori	*	*	37,2	27,0
Almeno 1 figlio minore	4,7	8,9	23,2	13,9

Grafico 1 – Bambini al di sotto dei 16 anni che vivono in famiglie povere, valori percentuali



La categoria della povertà, sia relativa che assoluta, ci offre quindi i vantaggi di una facile misurabilità. È però inadeguata a discernere le diversità di significato e condizione delle varie configurazioni che la condizione di povertà assume. Per questo va posta crescente attenzione alla categoria della esclusione sociale, per cogliere la dimensione dinamica e temporale del bisogno, vedere attraverso quale percorso si perviene a una situazione di esclusione e povertà, a partire da quale contesto e a seguito di quale successione di eventi.

7. Sul versante dei bisogni: l'esclusione sociale

L'esclusione risulta da un processo che vede il cumularsi di eventi e circostanze che si risolvono in uno stato di isolamento e di estraniazione che, per l'incapacità di reazione, dura nel tempo interessando anche più generazioni.

Si possono individuare tre ambiti sociali in cui l'esclusione generalmente si produce.

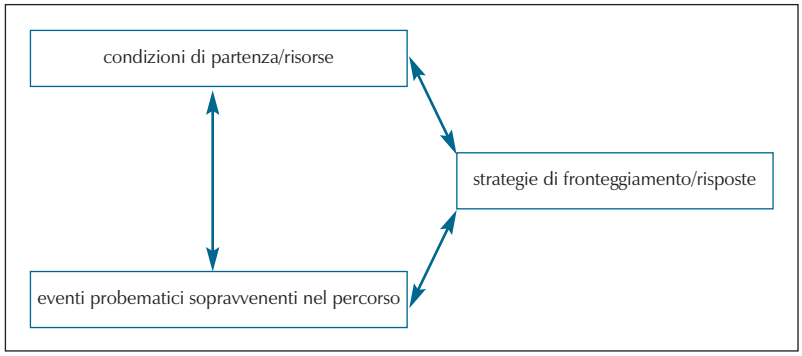
- Quello della reciprocità e della socialità, per l'indebolimento delle famiglie, l'invecchiamento, l'individualismo, e i conseguenti esiti di isolamento e solitudine.
- Quello del lavoro, come fattore non solo di reddito, ma anche di costruzione e riconoscimento di un ruolo sociale e di una identità individuale. Non solo la disoccupazione cronica, ma anche l'instabilità e la precarizzazione occupazionale, e la variabilità della retribuzione sono fattori di rischio in ordine a un percorso di esclusione.
- Quello del *welfare*, ossia dei rapporti con i servizi, che presentano forti problemi di accessibilità sociale e culturale, per ragioni di significatività e appropriatezza verso i bisogni e le strategie dell'utente, sia attuale che potenziale, e che richiedono quindi più attenzione alla comunicazione delle informazioni, alle relazioni con l'utente, all'integrazione degli interventi in funzione dei destinatari.

È facile vedere che questi ambiti corrispondono ad aree di crisi della struttura sociale: il sistema familiare, il sistema occupazionale, il sistema culturale e relazionale, il sistema di *welfare*.

Nella lettura dell'esclusione occorre porre attenzione al soggetto, persona o famiglia, le cui risorse e strategie di fronteggiamento del bisogno risultano decisive in ordine all'esito.

Abbiamo insomma a che fare con tre fattori che interagiscono fra di loro (grafico 2).

Grafico 2 – La lettura dell'esclusione



Nelle condizioni di partenza figurano le risorse (materiali e immateriali), la capacità di mobilitarle e utilizzarle, insomma il grado di autonomia iniziale del nucleo familiare.

La tavola 2, costruita sulla base di una ricerca empirica svolta su una popolazione adolescenziale di un'area posta fra il Nord e il Centro Italia, pur di buon livello di benessere, evidenzia i condizionamenti che lo *status* familiare sfavorevole addossa ai minori che ne provengono, nei loro percorsi di inserimento sociale, scolastico, lavorativo.

Tavola 2 – Fattori di rischio

Status socioeconomico e culturale familiare bassi
↓
scarso capitale culturale trasmesso
< accessibilità all'offerta educativa
< conoscenze nel mondo del lavoro e della imprenditoria
< scambio informativo e < capacità di ascolto in famiglia
↓
< credenziali spendibili sul mercato del lavoro in termini di professionalità e conoscenze
< capacità progettuale
↓
+ difficile accesso al mercato del lavoro: disoccupazione od occupazione saltuaria e a bassa specializzazione
↓
> insicurezza personale e minore autostima
> conflittualità familiare
+ noia, disinteresse e crescente disillusione circa la propria capacità di intervenire sul proprio ambito di vita

8. Le strategie di fronteggiamento

L'impatto di eventi problematici sopravvenienti dipende dalla loro quantità, ma anche dalla loro intensità e dal ritmo con cui si propongono. Le strategie familiari evidenziano la capacità di riorganizzare ruoli e rapporti interni a fronte di eventi critici sopravve-

nuti, e la capacità di accedere a risorse esterne (rete familiare, vicinale, servizi), largamente dipendente dai modelli culturali di riferimento e dalla flessibilità o rigidità dei ruoli, in particolare di quelli di genere.

Le strategie di accesso e utilizzo delle risorse possono addossare tutti gli oneri sul solo nucleo coniugale, assumendo carattere implosivo, come accade in genere alle famiglie molto isolate; o rivolgersi alla famiglia estesa; o utilizzare altre reti informali di sostegno (amici, vicini); o rivolgersi alla rete dei servizi istituzionali; o infine comprare servizi sul mercato, con costi economici anche pesanti.

L'attenzione alle strategie d'uso è cruciale. Politiche e servizi che si propongono come "attivi" e che vogliono risultare efficaci, devono essere attente alle strategie d'uso del destinatario per intercettarlo, avviare un rapporto, farsi da lui comprendere e accettare, stimolarne le competenze e le risorse, sollecitarne la responsabilizzazione. Sono le politiche e i servizi che devono adeguarsi alla sensibilità, alla cultura, ai codici d'uso, alle strategie di vita del loro *target*, gruppo di popolazione o utente singolo. Perché se il servizio parla un diverso linguaggio e utilizza altri codici, l'incontro non si realizza. Per esempio, razionalità e progettualità spesso non appartengono a chi si trova in situazione di disagio e marginalità; il servizio non può quindi porle come precondizioni di accesso, anche se può cercare di stimolarle, assumendole come obiettivo.

Il problema dell'accessibilità, non solo fisica, ma sociale e culturale ai servizi, è quindi cruciale. E potremmo dire che è ancor più cruciale per adolescenti e giovani, che necessitano di una funzione di informazione, orientamento, ascolto, a bassissima soglia. Come cruciale è l'attenzione a tutte le possibili risorse, interne ed esterne alla persona, nel nostro caso minore o adolescente, al nucleo familiare, al gruppo di popolazione, al gruppo di pari, al contesto scolastico, che vanno individuate e interconnesse, per la costruzione di una rete effettiva.

9. L'attenzione alle normali criticità

Questo approccio va sviluppato nei confronti dell'esclusione conclamata, dove vari fattori e patologie sociali si cumulano, con pesantissimi effetti. Ma va assunto, in termini appropriati, anche nei confronti di situazioni di disagio diffuso: anziani soli e senza riferimenti protettivi; persone in difficoltà psicologiche e relazionali, che possono anche avere un lavoro, ma che per il resto vivono in isolamento; adolescenti e giovani poveri di progettualità e obiettivi, che non riescono a chiarire le loro aspirazioni, a definirsi delle mete, che non sanno insomma cosa fare. In una recente ricerca più della metà del campione giovanile studiato evidenzia tale disorientamento.

Scrive sulla rivista «Prospettive sociali e sanitarie» l'onorevole Turco: «Oggi la vita delle persone è meno lineare e prevedibile [...] tutti i cittadini possono avere bisogni di aiuto in certi momenti della vita. E quindi, se l'obiettivo è la promozione del benessere e della coesione sociale, le politiche sociali devono essere politiche di aiuto alla normalità della vita delle persone, e non solo politiche che aiutano le situazioni di crisi e di disagio».

Naturalmente, come si è detto, anche il "normale disagio" si propone e viene vissuto e affrontato con forti diseguaglianze a seconda dello *status* socio economico e del livello culturale e relazionale della famiglia, che, per esempio, per adolescenti e giovani incide sull'interruzione o meno degli studi, sulle bocciature, sulle credenziali educative e formative spendibili sul mercato.

Questa estensione di attenzione dalle situazioni problematiche alle normali condizioni di passaggio fra le diverse età della vita, con le loro criticità, nel nostro Paese ha ricevuto una prima traduzione significativa proprio nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza con la legge 285 del 1997 che chiama le istituzioni ad accompagnare e sostenere le famiglie nelle loro funzioni genitoriali, per potenziare le possibilità di sana evoluzione e quindi di benessere delle nuove generazioni. L'attenzione non è solo sui "casi" problematici o a rischio, ma per il sostegno diffuso delle nuove generazioni in una crescita oggi critica. L'approccio è quindi preventivo e anche promozionale, perché sottolinea l'esigenza di attivazione e coinvolgimento degli stessi destinatari, offrendo spazi e sostegno alle loro esperienze aggregative. I diversi livelli istituzionali devono predisporre piani territoriali, per la promozione e il finanziamento di progetti e interventi, costruiti insieme ai soggetti del sociale.

La tavola 3 ne sintetizza le caratteristiche innovative che concorrono a comporre una lettura della evoluzione storica delle politiche minorili in questi ultimi quarant'anni, che schematizzo nella tavola 4.

Tavola 3 – Legge 285/97: caratteristiche innovative

- Intervento generalizzato non solo su disagi conclamati, ma su criticità generazionali per la promozione del benessere
- Tutela dei diritti e promozione di opportunità
- Sostegno della genitorialità
- Integrazione fra diverse istituzioni e diverse politiche (assistenziali, educative, culturali, urbane, ecc.)
- Concertazione pubblico/privato sociale

Tavola 4 – Evoluzione delle politiche minorili dal 1960 al 2000

	Focalizzazione	Approccio	Target
Anni 1960-1970	cura della devianza	assistenziale terapeutico	sul caso singolo
Anni 1980-1990	prevenzione del disagio e dell'esclusione	sociale educativo	su gruppi a rischio e con proposte aggregative
Anni 1990-2000	promozione della progettualità e dell'iniziativa	informazione animazione	informagiovani spazi autogestiti eventi-promozione di progetti

Accanto alla legge 285/97, un intervento concettualmente assai innovativo è rappresentato dal reddito minimo di inserimento, la cui sperimentazione è stata avviata con il DLgs 237/98, si è svolta per due anni (1999 e 2000) in 39 Comuni, prevalentemente del Mezzogiorno, viene ora protratta ed estesa in attesa della generalizzazione dell'istituto affermata dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 328/00). Il reddito minimo di inserimento ha carattere innovativo perché ha introdotto una erogazione monetaria a carattere universale per ogni situazione familiare di povertà ed emarginazione (prima potevano provvedervi i Comuni, a loro discrezionalità), e lo ha vincolato alla progettazione di un percorso di inserimento sociale o lavorativo per i membri della famiglia che ne abbisognano, percorso negoziato con i beneficiari che devono impegnarsi a rispettare gli impegni assunti. L'intervento assistenziale (erogazione monetaria) assume così carattere universalistico e si integra con elementi innovativi e promozionali (il progetto di inserimento).

10. Legge 285/97 e legge 328/00

La legge 285/97 ha potuto esprimere la carica fortemente innovativa che ho prima evidenziato perché è intervenuta intelligentemente con finanziamenti freschi e aggiuntivi, su un terreno ancora sostanzialmente poco abitato, ma in crescente esposizione, che attiva un privato sociale giovane e innovativo. La legge 328/00 interviene su un ambito molto più vasto e articolato, con risorse nazionali aggiuntive limitate rispetto all'insieme, su un terreno già fortemente strutturato e presidiato da Comuni, Ipab, Asl, Regioni, e da un privato sociale di antico e consolidato insediamento, ma spesso non altrettanto innovativo.

Opportunamente, quindi, la legge 328/00 richiama le leggi di settore e, in particolare, la legge 285/97, ma non può, per oggettiva difficoltà, riproporne la dinamicità.

Nel suo lungo travaglio parlamentare la riforma ha dovuto necessariamente fare i conti con questo dato, di materia e di contesto, oltre che con una conflittualità politica e parlamentare che in prossimità dei confronti elettorali (regionali e locali 2000, nazionali e locali 2001) si faceva più duro e costringeva, per poter arrivare al traguardo dell'approvazione, a prudenze e mediazioni. Pur con tali difficoltà, la legge 328/00 si inserisce positivamente nelle tendenze evolutive della politica sociale che ho sintetizzato, con una funzione di riordino e aggiornamento delle responsabilità e delle modalità programmatorie e gestionali; con l'introduzione di alcuni istituti universalistici nei confronti delle situazioni di accentuato bisogno (famiglie povere o emarginate, non autosufficienti ecc.) che debbono però ancora essere realmente implementati e generalizzati; con il riconoscimento e la valorizzazione delle esperienze del privato sociale e più generalmente delle diverse presenze sociali, evidenziandole come attori di un processo partecipativo di riconoscimento dei problemi e di progettazione delle risposte e come nodi della rete territoriale integrata di protezione e promozione sociale; con il riordino che auspico coraggioso e coerente degli emolumenti sociali; con un percorso di chiarimento della natura e delle prospettive di azione delle Ipab; con l'introduzione della Carta dei servizi e altro ancora per cui rinvio alla legge.

Tutto questo non ci può fare ignorare che permanga il limite delle risorse disponibili. Il Fondo sociale è stato accresciuto, ma in misura inadeguata ad attivare gli istituti che la legge prevede.

Nella loro prima attuazione, le esperienze del reddito minimo di inserimento e della legge 285/97 sono ben lungi dal conseguire livelli funzionali e qualitativi adeguati alla previsione normativa. Dato che questo era scontato, è allora importante valutare se, nelle situazioni, più o meno avanzate o arretrate, si attuano processi sia pur lenti di innovazione e sviluppo, nelle culture e nelle pratiche istituzionali, professionali e sociali.

Quando ci si muove verso logiche e azioni di prevenzione e di promozione, occorre essere consapevoli che nei campi del sociale la causalità lineare ha poco spazio, perché i fenomeni e i processi sono per lo più multidimensionali e complessi. Le "azioni" possono allora proporre opportunità e stimoli, vicinanze relazionali, interazioni potenzialmente significative e puntare così al coinvolgimento dei destinatari, per valorizzare spazi e attivare risorse.

Una vasta condivisione e partecipazione dei diversi attori è infatti cruciale per valorizzare e sviluppare effettivamente strategie di rete, tanto a livello di comunicazione che di operante solidarietà. Modalità partecipative possono consentire infatti l'apporto dei diversi soggetti nella lettura del bisogno e nella conseguente declina-

zione delle strategie/azioni di risposta e intervento, e possono così favorire da un lato un processo di riconoscimento, espressione e anche organizzazione della domanda; dall'altro una collaborazione e integrazione operativa fra risorse e ruoli; infine una valorizzazione degli attori ai fini della verifica e della validazione di strategie e di interventi.

11. Quale innovazione

Le linee di forza dell'innovazione nelle politiche sociali potrebbero essere così sintetizzate:

- dal portatore di un bisogno specifico, alla persona nella sua completezza, e quindi anche nelle sue risorse e nel suo contesto familiare e territoriale;
- dalla prestazione disarticolata, al progetto, al percorso accompagnato;
- dalle erogazioni monetarie, che fronteggiano la sola priorità economica, all'intervento dei servizi, a fronte di un bisogno letto nella sua complessità, alla progettazione dell'inserimento, che risponde anche alla esigenza di identità e di autostima;
- dall'assistenza, alla prevenzione, alla promozione, con progressiva attenzione, quindi, ai nuovi bisogni;
- e quindi dall'attenzione ai soli casi conclamati, all'attenzione alle situazioni e aree a rischio fino alla considerazione del "normale" disagio diffuso;
- dalla centralità del servizio, o del professionista, alla centralità dell'utente con i suoi bisogni, le sue domande, i suoi codici e le sue strategie;
- dall'azione diretta dell'ente pubblico, alla regia dell'ente pubblico in una pluralità di attori, alla costruzione della rete per la lettura e la risposta ai bisogni.

Ogni passaggio della sequenza non significa abbandono del livello precedente, ma allargamento e approfondimento in direzione di valori obiettivo di qualità erogata e percepita e di equità, in funzione degli utenti e della popolazione.

12. La centralità del territorio

Tali orientamenti convergono nell'indicare nel territorio e nella comunità locale la dimensione cruciale per la definizione e implementazione delle politiche sociali.

Sul territorio possono essere letti i bisogni nel loro emergere e nelle loro caratteristiche specifiche, sul territorio si può unire al mo-

mento assistenziale la progettazione dell'inserimento, sul territorio l'ente pubblico può coinvolgere le esperienze sociali e presentare un'immagine amichevole alla popolazione, per favorire relazioni significative fra servizi e utenza. La nuova cultura e le nuove politiche sociali hanno premesse e condizioni a livello nazionali e regionali, ma si sostanziano sul territorio tramite il concreto operare delle istituzioni e delle altre aggregazioni.

La responsabilizzazione dell'ente locale, adeguatamente sostenuta e accompagnata, è quindi decisiva. Come è decisivo che l'ente locale, per possedere le competenze e le risorse necessarie a vincere questa sfida, si presenti in una dimensione adeguata, che le varie riforme delle autonomie non hanno purtroppo ancora assicurato, con sprechi di potenzialità a danno delle popolazioni.

Il territorio è il luogo della comunità locale, nelle sue diverse espressioni sociali, culturali, istituzionali. Rispetto alle quali vanno contrastate ideologizzazioni dualistiche, che tendono a contrapporre comunità ed ente locale, idealizzando la prima come ambito di creatività e generosità e contrapponendole al burocraticismo del secondo. Generalmente fra una società e le sue espressioni istituzionali si riscontrano forti corrispondenze e analogie, e comunque le seconde hanno una specifica legittimazione democratica periodicamente verificata. Vale quindi andare oltre queste logiche per stimolare nella società, nelle sue aggregazioni, nelle sue espressioni anche istituzionali le energie e le risorse più aperte e costruttive, agevolando fra di esse dialogo e collaborazione, perché l'intera comunità maturi sensibilità ai problemi di emarginazione, di benessere, di socializzazione, se ne faccia carico, sviluppi, come auspica l'art. 1 della legge 328/00, partecipazione attiva e solidarietà sociale, valorizzando le iniziative delle persone e dei nuclei familiari, le forme di auto aiuto e la solidarietà organizzata espressa dagli enti pubblici come dal terzo settore.

La legge 328/00 giunge opportuna e tempestiva anche in ordine al secondo ciclo di programmazione e poi realizzazione di quanto previsto nella legge 285/97 (legge che come si è detto la legge 328/00 richiama e assume pienamente) che vuole realizzare un passaggio dalla progettazione di interventi alla costruzione di politiche integrate.

13. Dalla progettazione degli interventi alla costruzione delle politiche

Ci si trova ora sul territorio di fronte a più percorsi programmatori: i piani territoriali della legge 285/97, il piano di zona dell'art. 19 della legge 328/00, la carta dei servizi sociali prevista dall'art. 13 della stessa legge quadro.

Tale coincidenza può rappresentare tanto un rischio che una opportunità. Dipende da come ai diversi livelli viene gestito, dalla volontà e capacità di integrazione che viene espressa.

Tutte e tre i processi programmatori e progettuali indicati operano in un campo affollato di attori, il cui coinvolgimento e la cui collaborazione è essenziale rispetto alla possibilità di costruire piani e progetti, e soprattutto di realizzarli.

La partecipazione di tali attori non deriva solo da istanze valoriali, ma è imposta da esigenze di efficacia, cioè dalla possibilità di realizzare quanto si prevede, che richiede l'apporto di risorse e competenze tanto istituzionali (Comuni, Province, Asl, scuole), che sociali (terzo settore, volontariato, associazioni di tutela), rappresentate da più soggetti caratterizzati da accentuata autonomia.

L'adozione di una metodologia di progettazione partecipata è quindi condizione necessaria di successo. E progettazione partecipata, occorre essere chiari, non è un processo più o meno spontaneistico e assembleare, o all'opposto, fortemente manipolato da qualcuno, ma un percorso strutturato e gestito dalla definizione condivisa del campo e dell'oggetto fino alla costruzione del progetto e alla sua implementazione e verifica. Un processo complesso ma metodologicamente rigoroso che va presidiato a livello sia politico che tecnico, ed esige quindi una funzione di regia che richiede abilità e competenze oggi poco diffuse, che vanno quindi formate e sperimentate.

Piano territoriale *ex lege* 285, Piano di zona, Carta dei servizi sono strumenti strategici per governare le politiche sociali di un territorio. I loro compiti sono di organizzare soggetti diversi, con interessi specifici rispetto alla posta in gioco, che intervengono sui bisogni e sulla domanda sociale per la costruzione di una politica organica, "di comunità".

In tutti e tre i casi quindi è richiesta una rilevante capacità progettuale e strategica, in termini di indirizzo e di orientamento, ma anche di costruzione del consenso fra i molti attori locali coinvolti.

È richiesto, in altre parole, il passaggio da una prospettiva di *government,* funzione esclusiva del soggetto pubblico, a una prospettiva di *governance,* attività di governo svolta attraverso la mobilitazione effettiva di una serie di soggetti.

Rispetto a tali scadenze, che potremmo definire sfide, gli enti locali devono attrezzarsi, superando tanto limiti campanilistici per associarsi su scala adeguata, che invadenze di amministratori che si ritengono competenti su tutto, anche laddove si richiede il ricorso a tecniche e metodologie specifiche che essi generalmente conoscono.

Non è questa la sede per approfondire tecniche e metodologie, rispetto alle quali nella implementazione della legge 285/97 è stato fatto dall'Istituto degli Innocenti un intenso e qualificato lavoro, che offre una opportunità di crescita più generale, sul territorio, della cultura e della prassi progettuale. Mi permetto piuttosto di concludere con qualche sottolineatura che, in ordine alle scadenze del nuovo

piano *ex lege* 285/97 può concorrere a far sì che i soggetti interessati passino, come si diceva, dalla progettazione di interventi alla costruzione di una politica:

1. consolidare e dare più organicità agli interventi;
2. verificare costantemente appropriatezza e adeguatezza degli interventi;
3. evidenziare sul territorio aree e quote di bisogni e attese ancora inevase e promuovere nuovi interventi per rispondervi;
4. pensare e sperimentare nuove risposte ai bisogni e alle attese, con impegno quindi alla innovazione;
5. osservare la realtà, il suo evolversi, la sua complessità, per cogliere l'emergere di nuovi bisogni e di nuove attese.

Il processo della progettazione: aspetti metodologici e indicazioni operative*

1. Premessa; 2. La prospettiva della progettazione: ovvero regaliamoci lo spazio di un sogno; 3. La ricerca del possibile; 4. Elementi costitutivi del lavoro per progetti e fattori da presidiare; 5. Il compito di riprogettare; 6. Individuazione di "nuove" priorità; 7. La valutazione delle risorse a disposizione per l'implementazione del progetto

1. Premessa

È con un certo imbarazzo che mi accingo a costruire questo intervento per condividere pensieri e orientamenti sulla riprogettazione nel secondo triennio della legge 285/97. L'imbarazzo nasce da due motivi. Il primo è che sui due manuali predisposti dal Centro nazionale di documentazione su infanzia e adolescenza, che ha supportato l'implementazione della legge e la raccolta della documentazione sulle esperienze realizzate, vi è quanto di meglio si può desiderare e trovare oggi sulla progettazione nel sociale sia sotto il profilo teorico che quello metodologico. Da ciò deriva la sensazione di non avere nulla di innovativo da dire oltre ciò che già si sa ed è messo a disposizione.

Il secondo motivo è legato alla realtà: anche questa volta, purtroppo, non in tutte le realtà regionali si dispone del tempo effettivamente necessario per un lavoro di progettazione serio e coerente con gli orientamenti contenuti nei manuali. Ci troviamo di fronte, cioè, ad una situazione in cui si tratta di far virtù di ciò che esiste, di valorizzare al massimo le possibilità e le opportunità che i vincoli permettono.

In questo frangente è ovvio che in parte viene meno la possibilità di superare una delle criticità, riconosciuta da pressoché tutti i soggetti coinvolti nella 285, cioè quella del progettificio o in altri termini, della progettazione di tipo assemblativo piuttosto che sinergico.

Certamente è da valorizzare lo sforzo compiuto in moltissime realtà del nostro Paese che hanno davvero trovato nella 285 un'opportunità di sperimentare non solo servizi innovativi ma anche, e forse soprattutto, metodologie nuove di lavoro.

Ugualmente va considerato l'insieme dei vincoli proposti all'inizio del precedente triennio, tra i quali quello della progettazione in pieno periodo estivo e con poco tempo a disposizione.

* Roberto Maurizio, formatore.

Tutto ciò però non ci deve far nascondere la testa sotto la sabbia per non vedere che dietro alcuni progetti non c'è nulla. Solo l'involucro esterno, magari anche ben confezionato ed esposto.

I problemi incontrati nella gestione da diversi progetti hanno radici nelle questioni gestionali (uso delle risorse, impianto organizzativo, esercizio delle funzioni di responsabilità ecc.) ma anche in questioni che attengono alla fase della progettazione e che in quella sede non sono state affrontate in modo adeguato.

Un esempio: la concertazione e il coinvolgimento dei soggetti del territorio è stato vissuto in alcuni progetti come un vincolo subìto ma che non è stato discusso e riflettuto nella fase preliminare di impostazione del progetto con la conseguenza che "cacciato dalla porta principale, è ritornato rientrando dalla finestra dello sgabuzzino".

Fuor di metafora, se non risolte in fase iniziale è inevitabile che le questioni centrali, di tipo qualitativo, della progettazione riemergano nelle fasi operative gestionali a volte in modo talmente violento e deflagrante da rendere impossibile, o quantomeno difficilmente individuabile, ogni soluzione.

Alla luce di questa premessa esplicito il senso che attribuisco a questo intervento: proporre ragionamenti a partire dall'esperienza della progettazione nella 285, ma non solo, al fine di puntare l'attenzione su alcuni snodi che ritengo centrali nel processo di progettazione.

A ciascuno il compito di raccogliere gli elementi che proporrò e vedere se e in quali termini possono essere ancora utili nel proprio processo di ri-progettazione, alla luce del momento specifico in cui si trova tale processo (in qualche regione si è al momento conclusivo mentre in altre non si è ancora avviato e in altre ancora si è, più o meno, nel mezzo del percorso di elaborazione progettuale).

2. La prospettiva della progettazione: ovvero regaliamoci lo spazio di un sogno

Per meglio chiarire il senso che attribuisco alla progettazione nell'ambito della legge 285 vorrei proporre alcune "immagini". Comincio dalla prima che traggo da una storia letta su un libro di leggende e storie del mondo.

> Un giovane si recò un giorno da un padre del deserto e lo interrogò:
> – Padre, come si costruisce una comunità?
> – È come costruire una casa, puoi utilizzare pietre di tutti i generi; quel che conta è il cemento, che tiene insieme le pietre.
> Il giovane riprese:
> – Ma qual è il cemento della comunità?
> L'eremita gli sorrise, si chinò a raccogliere una manciata di sabbia e soggiunse:
> – Il cemento è fatto di sabbia e calce, che sono materiali così fragili!

> Basta un colpo di vento e volano via. Allo stesso modo, nella comunità quello che ci unisce, il nostro cemento, è fatto di quello che c'è in noi di più fragile e più povero.
>
> Possiamo essere uniti perché dipendiamo gli uni dagli altri.

In questa breve storia c'è davvero la sintesi di ciò che, a mio avviso, è possibile cercare di costruire grazie ai progetti 285: delle comunità capaci di considerare attentamente e adeguatamente i diritti e i bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza. Certo, come dice il saggio, queste sono fragili e basta poco per farle scomparire ma, se si riesce a trovare gli ingredienti giusti, per dare vita a progetti "seri", forse, si riuscirà a costruire delle comunità in grado di guardare con fiducia al futuro e non solo dare vita a servizi più o meno importanti e necessari.

Tutto ciò implica dare una prospettiva al progetto, uscire dalla logica del fare, della singola prestazione da erogare, del bisogno da soddisfare. Significa avere e darsi un sogno.

Dobbiamo domandarci perché la dimensione del sogno non debba appartenerci come operatori sociali, amministratori, dirigenti. Senza sogno rimangono solo carte, manuali, leggi, procedure, relazioni, convegni ecc. In questo senso la prima indicazione metodologica che possiamo darci in vista della riprogettazione della legge è proprio quella di pensare, immaginare un sogno, meglio se in compagnia, ma se ciò non è possibile, anche da soli piuttosto che niente.

3. La ricerca del possibile

Dopo il sogno viene il risveglio. E al risveglio troviamo la dura realtà con cui tutti noi conviviamo, caratterizzata (in ordine assolutamente sparso) dalla precarietà di molte delle situazioni organizzative in cui si opera, dalle inadeguatezze professionali, dalle procedure burocratiche, dall'ingerenza dei politici, dalle domande sociali assenti, dalle risorse scarse, dalla mancanza della legge quadro dei servizi sociali (questo a dire il vero non lo si può più dire in assoluto!) e quanto altro ciascuno di noi in questi anni ha detto e aggiunto al *cahier de doleançe* del sociale. Il risveglio propone, però, anche esperienze pilota, sperimentazioni, servizi d'avanguardia, operatori eccezionali, politici illuminati, ecc.

A questo punto dobbiamo necessariamente essere realisti e guardare davvero bene alla situazione in cui siamo, evitare non i sogni (quelli possiamo sempre permetterceli per fortuna), quanto evitare di diventare dei Don Chisciotte contro i mulini a vento che non esistono oppure non riusciamo a vedere.

Alla ricerca del possibile, quindi, perché si tratta con umiltà e consapevolezza di individuare segnali e opportunità, anche molto

piccole, in cui incuneare le nostre competenze, le nostre metodologie e rompere schemi, introdurre il nuovo, sperimentare, ecc.

La 285 è stata questo. È stata una grande nave rompighiaccio che ha rotto posizioni da tempo presenti e consolidate nel panorama dei servizi sociali, culturali ed educativi per l'infanzia che affermavano che non si sarebbe potuto fare nulla di nuovo, che i soldi messi a disposizione non sarebbero stati mai sufficienti per soddisfare tutti i bisogni.

Non occorreva essere dei grandi geni per capire ciò ma forse quello che non è stato compreso dai detrattori della legge è che questa è stata una grande occasione per allearsi in vista di un sogno disposti a sopportare ambivalenze, carenze, difficoltà ecc.

Queste del resto non sono mancate: della loro esistenza parlano la prima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle legge e tutti gli articoli o contributi sinora apparsi sull'argomento.

Nonostante ciò si procede e si guarda alla nuova progettazione del prossimo triennio come nuovamente a un'occasione preziosa per dare continuità ai processi attivati (di coinvolgimento, di rete ecc.) e per compiere un altro salto qualitativo (magari sul terreno della valutazione).

4. Elementi costitutivi del lavoro per progetti e fattori da presidiare

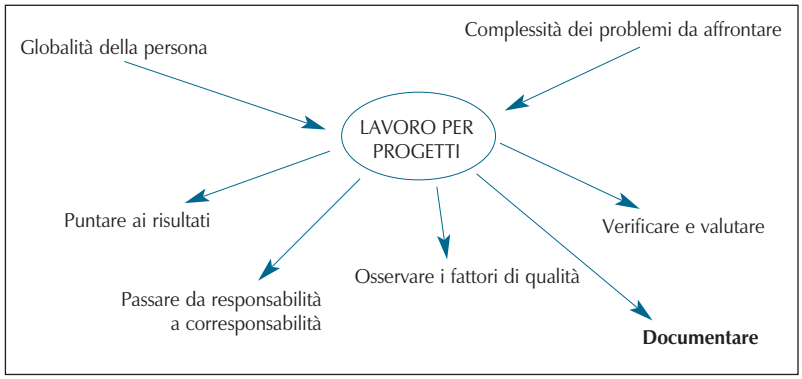
In vista di questo improbo compito – riprogettare – è opportuno riprendere alcuni contenuti sulla progettazione proposti all'inizio della applicazione della legge 285 per verificare se siamo ancora ancorati a quel modello di pensiero sulla progettazione.

Nel primo manuale della legge 285 è possibile trovare questo elenco di fattori costitutivi:

- la conoscenza approfondita del contesto in cui operare è un primo elemento necessario;
- un codice generativo, riconoscibile nella definizione della natura del problema da affrontare e nella definizione dei risultati che si intendono conseguire;
- le risorse, da conoscere, quantificare, rilevare, organizzare lungo l'asse temporale, per metterle in rapporto con i risultati attesi;
- la conoscenza dei vincoli;
- il buon esercizio delle responsabilità e la loro ambientazione, cioè lo spazio e il tempo;
- le attività di verifica e valutazione, che delimitano il progetto dal suo nascere, lo accompagnano nel suo sviluppo, lo concludono evidenziando se e in che misura l'esercizio delle responsabilità è stato efficace.

Inoltre si accenna ad alcuni fattori da presidiare nel lavoro progettuale che ritengo molto importanti.

Grafico 1 – Elementi costitutivi del lavoro per progetti



Se queste due proposte sulla progettazione ci trovano ancora d'accordo è possibile cominciare il lavoro di riprogettazione.

5. Il compito di riprogettare

Per riprogettare occorrono alcuni ingredienti, che sono strettamente collegati ai quadri prima proposti.

In primo luogo occorre disporre di documentazione del/sul lavoro svolto nel primo triennio (o periodo inferiore). La costruzione della storia di un progetto è uno dei compiti più affascinanti tra quelli da svolgere, perché permette di mettere insieme informazioni diverse (dalle foto ai dati, dalle immagini video alle musiche, dai verbali ai manifesti ecc.) per testimoniare il lavoro svolto, gli aspetti simpatici e quelli meno di ciò che si è fatto. Questo lavoro è condizione assoluta per due impegni che ogni progetto dovrebbe considerare attentamente:

- lasciare tracce visibili di sé;
- evitare di basare i giudizi solo sulla memoria delle persone.

Avviare il percorso di riprogettazione chiede di aprire gli armadi della documentazione e mettere a disposizione di chi ha il compito di costruire il nuovo progetto tutta la documentazione che può essere loro utile.

Certo, se nel corso del triennio non è stata raccolta e prodotta nessuna documentazione, onde evitare di disperarsi, è possibile fare ricorso in ultima analisi proprio alla memoria degli attori coinvolti, siano essi gli operatori piuttosto che i destinatari (bambini, adole-

scenti o adulti che siano). In questo modo è possibile recuperare qualcosa ma senza carattere di organicità e senza la sicurezza di avere documentate tutte le fasi di sviluppo del progetto.

Invece, se vi è documentazione a disposizione, poca o tanta che sia, si può cominciare a vedere cosa contiene e quali tracce, fili, segni essa contiene, utili per il lavoro di progettazione.

In secondo luogo occorre una valutazione sul lavoro svolto. Anche in questo caso ci si può trovare in due situazioni: nulla è stato fatto in questo senso sino a ora oppure vi è materiale che illustra i risultati della valutazione.

Nel primo caso prima di gettare la spugna e cominciare a progettare senza elementi di riflessione sul lavoro svolto è possibile "valutare" (di nuovo!!!) se esiste lo spazio di tempo per utilizzare alcune tecniche di valutazione *ex post* che, pur non sostituendo completamente un lavoro non svolto in precedenza, permette ugualmente di acquisire elementi di analisi e valutazione parziale di ciò che è stato fatto.

Nel secondo caso, invece, come già descritto per il punto precedente, è ora di tirare fuori dagli archivi e dagli armadi tutto il materiale utilizzato per la valutazione, sia quella di processo (monitoraggio) sia di risultato e mettere insieme tutte le informazioni per vedere:

- se i bisogni che stavano alla base del progetto precedente sono stati soddisfatti (totalmente, parzialmente o per nulla), e se sia necessario proseguire con l'intervento o meno;
- se il modo di lavorare, di utilizzare le risorse (personale con motivazioni e competenze, fondi, sedi ecc.) e le attrezzature a disposizione, se i processi decisionali nonché quelli comunicativi all'interno del progetto e quelli di coordinamento sono stati adeguati e coerenti con il progetto complessivo ecc., e se si rende necessario apportare qualche modifica all'organizzazione generale del progetto;
- se le responsabilità (soprattutto per quei progetti che si inseriscono nel filone del lavoro di rete o di comunità) effettivamente sono riusciti a far crescere sensibilità e a far maturare un senso di appartenenza al progetto da parte di tutti i soggetti coinvolti nella fase dell'accordo di programma e di quella della gestione del progetto sul piano operativo.

6. Individuazione di "nuove" priorità

La parte di lavoro sin qui descritta (centrato su uno sguardo prospettico e critico al passato, al lavoro svolto, al progetto già realizzato, agli interventi attuati è propedeutica a un'altra fase altrettanto importante, quella della elaborazione del nuovo progetto.

Per fare ciò occorre rispondere a un'altra domanda: sono emersi o sopraggiunti bisogni sociali nuovi di bambini e famiglie su cui si rende necessario operare.

Per rispondere adeguatamente a questo interrogativo sarebbero necessari dati e informazioni sui bambini e sugli adolescenti che, certamente, non saranno a disposizione di tutti i progettisti. In alcuni casi, purtroppo, nei tre anni di progetti 285 nessuno si è preoccupato di raccogliere informazioni utili per comprendere meglio le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti e le loro necessità primarie e secondarie.

Si tratta, conseguentemente, di attivare una fase istruttoria finalizzata alla evidenziazione di bisogni sociali relativamente all'infanzia e all'adolescenza, minimamente sufficiente per progettare.

Modalità concrete per svolgere tale azione ve ne sono diverse:

- il ricorso all'esperto esterno, un ricercatore, uno studioso ecc. a cui affidare una mini-ricerca sociale e l'individuazione di priorità sociali da considerare nel nuovo progetto;
- l'attivazione a livello comunitario di uno o più tavoli (ad esempio per fasce d'età, oppure per appartenenza istituzionale, oppure per tematiche) che, nell'arco di un paio di mesi e diversi incontri di gruppo in cui i diversi soggetti condividono informazioni e le confrontano, arrivino ad indicare le esigenze principali da considerare;
- il coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti, laddove sono coinvolti in consigli municipali dei ragazzi o consulte giovanili, oppure tramite le associazioni oppure direttamente con forme di consultazione cittadine da immaginarsi e realizzarsi insieme a scuole, associazioni ecc.;
- il ricorso ai servizi esistenti nel territorio (della Asl, del volontariato, della scuola ecc.) nel campo dei servizi sociali, educativi, aggregativi ecc., ai quali possono essere richieste delle analisi sui bisogni dei bambini e delle famiglie a partire dal punto di vista dal quale ciascuno di essi osserva la realtà infantile e familiare;
- il ricorso a una breve istruttoria pubblica (ad esempio per fasce d'età piuttosto che per tematiche) in cui possono essere organizzati alcuni incontri aperti a quanti intendono offrire indicazioni e suggerimenti da utilizzare in sede di elaborazione progettuale.

Qualsiasi sia la soluzione adottata (tra quelle proposte o tra altre qui non indicate) o l'incrocio tra più soluzioni, alla conclusione di questa fase dovrebbe essere possibile rispondere all'interrogativo proposto in avvio: esistono bisogni "nuovi" a cui dovere dare risposta?

Qualora la risposta a questo interrogativo sia positiva (nulla di più improbabile vista la combinazione tra finanziamenti certamente esigui e ampiezza della gamma di bisogni su cui si è dovuto intervenire nel primo triennio) si rende necessario una operazione particolarmente complessa e delicata: stabilire i criteri con cui giungere alla definizione delle priorità dei bisogni da avere come riferimento del nuovo progetto.

Questo impegno, che comunque esiste anche se lo si mantiene a livelli impliciti, richiede sia di definire chi provvede a questa valutazione sia quali sono i criteri che verranno adottati, sapendo che ogni soluzione è legittima ma ciò che appare necessario è l'impegno per la trasparenza e la chiarezza.

È ovvio che si auspica una certa coerenza tra la soluzione da adottare in questo momento del processo progettuale rispetto alle modalità che hanno caratterizzato lo stesso sino a questo punto: in altri termini se la fase della raccolta dei bisogni è stata intesa in senso molto "autonomo" da parte della pubblica amministrazione si rende poco credibile l'invito a partecipare alla fase della valutazione dei bisogni e delle priorità mentre se vi è stata una significativa compartecipazione nella fase precedente è ovvio immaginare che i soggetti partecipanti saranno interessati alla condivisione e partecipazione al momento della valutazione dei bisogni.

Il processo di elaborazione progettuale sin qui descritto permette di cogliere come esistano diverse prospettive per gli enti titolari di responsabilità nella 285: immaginando un ideale linea di *continuum* di atteggiamenti e prospettive ai due poli opposti possiamo trovare da un lato l'ente locale che ritiene di essere in grado di fare tutto da solo, e che magari l'aiuto pensa di chiederlo solo nella fase della gestione e solo per quegli interventi per cui lo ritiene assolutamente necessario, e, dall'altro, l'ente locale che ritiene di dover svolgere principalmente un ruolo di coordinamento, promozione e regia del territorio e delle sue espressioni chiamate a giocare pienamente le proprie competenze, conoscenze ed esperienze.

Tutto ciò introduce anche a un'altra dimensione della progettazione che può essere esplorata dai soggetti coinvolti e partecipanti nel territorio: la comprensione della cultura o delle culture di riferimento nella progettazione. Gli studiosi di progettazione nel sociale hanno in più occasioni evidenziato come si confrontino almeno due culture della progettazione: un modello "forte" che si basa sulla ricerca di soluzioni precise ai problemi e ai bisogni individuati, di garanzie, di risultati chiari da perseguire, e un modello "debole", basato sull'accettazione dell'incertezza, sulla processualità, sulla regolazione continua del progetto e delle relazioni.

Muoversi in una o l'altra delle prospettive propone indicazioni molto differenti ai progettisti impegnati nell'applicazione della legge 285. Da un lato si va alla ricerca di servizi e interventi da attuare pensando con la loro attivazione di colmare le esigenze e i bisogni individuati, dall'altro si va alla ricerca di piste di lavoro percorribili per aprire nuove prospettive, per scoprire nuovi punti di vista, nuovi bisogni, per individuare e coinvolgere nuovi soggetti sociali ecc.

In ogni caso a chi si siederà al tavolo della elaborazione concreta del nuovo progetto si proporranno scelte da compiere, strade da individuare e percorrere in ordine:

- alle possibili corresponsabilità;
- alla dimensione dell'interistituzionalità;
- al protagonismo dei bambini e delle famiglie;
- alla globalità degli individui, delle comunità e dei loro bisogni;
- alla trasversalità degli interventi;
- all'organicità e ordinarietà delle iniziative e alla connessione tra queste e gli altri servizi rivolti ai bambini (quelli definiti di "routine" o anche tradizionali) già presenti nel territorio.

Sintetizzando questa ultima fase, quella cruciale della progettazione, l'ente locale o gli enti locali titolari della progettazione 285 a livello territoriale si attivano per compiere le azioni seguenti.

- Trovare le forme per coinvolgere gli operatori del territorio e le associazioni dei bambini nella valutazione dell'esperienza del primo triennio: cogliere i segnali deboli di cambiamento e valutare cosa si è appreso.
- Trovare le forme per coinvolgere i bambini e le famiglie nella fase della lettura dei bisogni: la parola anche a loro, anche per capire meglio chi sono i destinatari del progetto.
- Trovare le forme per coinvolgere il terzo settore non solo per eseguire e gestire gli interventi: meglio insieme prima, anche se più faticoso.
- Adottare una prospettiva di ricerca-intervento per conoscere e comprendere e non solo fare.
- Chiarire le finalità effettive del progetto: tutela e protezione, di prevenzione, socializzazione, promozione, sviluppo del protagonismo.
- Individuare obiettivi da perseguire, praticabili e misurabili, distinguendo quelli di sistema da quelli di benessere.

In molti progetti, anche tra quelli presentati nel primo triennio per la 285, si incontrano "errori", che a volte sono solo di forma, a volte sono anche di sostanza.

Uno degli errori più comuni è quello di confondere obiettivi e strumenti dell'azione progettuale, molto presente laddove la progettazione non si è basata su un serio lavoro di analisi dei bisogni ma, quasi esclusivamente, sull'analisi delle risorse esistenti o di ciò che si ritiene necessario. In altri termini, è facile confondere obiettivi e strumenti, quando vi è, comunque, l'idea di attivare un determinato servizio.

Un modo per evitare questo errore è quello di non partire dal servizio ma dai bisogni e dai diritti permettendosi uno spazio-tempo per capire tutte le modalità concrete per dare risposta ai diritti e ai bisogni che si intendono affrontare: solo in un secondo momento dovrebbe avvenire la valutazione della modalità o, più facilmente, delle modalità più adeguate o più praticabili tra quelle individuate (per vincoli e condizioni).

Un altro errore abbastanza comune è quello di esprimere gli obiettivi del progetto e dell'intervento in modo talmente vago da renderlo quasi immateriale. Obiettivi come, ad esempio, migliorare il benessere o la qualità della vita, prevenire il disagio, migliorare le relazioni tra bambini e adulti, se da un lato indicano positivamente una prospettiva, dall'altra rendono quasi impraticabile ogni lavoro di valutazione dell'efficacia.

Un possibile antidoto a questo errore è quello di provare a scomporre l'obiettivo in micro-obiettivi disponendoli su un asse temporale, immaginando di dovere raggiungere stazioni intermedie prima di arrivare alla stazione finale. Successivamente si tratta di valutare se anche le stazioni intermedie, per rimanere nella metafora, sono effettivamente stazioni intermedie oppure nuovamente stazioni finali.

Infine, una modalità per rendere più praticabile il lavoro di valutazione è quella di usare forme verbali come migliorare, mantenere, diminuire per descrivere gli obiettivi del progetto.

Ciascuna di queste forme verbali presuppone una precedente attività di rilevazione di dati (ad esempio il numero di iscritti alle associazioni giovanili, piuttosto che il tempo che ogni bambino trascorre quotidianamente davanti alla televisione, piuttosto che il tempo che trascorre quotidianamente con i propri genitori ecc.) e di valutazione che ha permesso di attribuire un valore positivo o negativo a determinati fenomeni (la socializzazione tra coetanei, il tempo di gioco nei bambini, il tempo della relazione genitori – figli ecc.). Usare espressioni come migliorare, mantenere o ridurre non indica solo una direzione del lavoro ma anche concretamente la volontà di modificare i dati raccolti.

7. La valutazione delle risorse a disposizione per l'implementazione del progetto

Vorrei cominciare questo paragrafo utilizzando una seconda storia.

> C'era una volta un viandante che nel deserto stava procedendo lentamente. A un certo punto si avvicina a lui un altro viandante che proviene da un'altra direzione e rivolgendosi al primo gli chiede: «Quanto manca al villaggio?». Il primo viandante non risponde.
>
> Trascorsi alcuni minuti il nuovo viandante ripropone la domanda e nuovamente ottiene solo silenzio.
>
> Il nuovo viandante si sente poco considerato, arriva a pensare che la persona a cui lui si è rivolto sia sorda, oppure – più facilmente – che non conosca la risposta (in questo caso avrebbe potuto dirlo) oppure che non gli interessa nulla di condividere tale informazione (ma anche in questo caso, non fosse altro che per educazione, avrebbe potuto farlo presente).
>
> Dopo un certo periodo e qualche altro tentativo sempre con gli stessi risultati, il nuovo viandante si scoccia e decide di accelerare e di procedere lasciando il primo viandante al suo percorso solitario.
>
> Dopo circa duecento metri di camminamento isolato il nuovo viandante si sente chiamare e, stupito, si gira accorgendosi che è l'altro che lo chiama.
>
> Ottenuta l'attenzione questi dice: «impiegherai meno di due ore».
>
> A questo punto ancor più stupito il nuovo viandante chiede: «ma non potevi rispondermi prima?».
>
> La risposta che ottiene è la seguente: «no, perché dovevo prima vedere come camminavi per valutare il tempo che avresti impiegato per arrivare al villaggio».

In questo caso è evidente che il primo viandante per rispondere alla domanda del secondo necessitava di una informazione non in suo possesso: il modo di camminare (velocità, stile della camminata ecc.) del secondo.

È così anche per i progetti connessi alla legge 285: occorre conoscere ed essere consapevoli delle risorse esistenti nel territorio ma anche di come si muovono, interagiscono, si esprimono al fine di determinare quali devono essere effettivamente coinvolte e come devono essere attivate. Questo tipo di informazioni in parte dovrebbe venire proprio dal primo triennio della legge 285: l'esperienza vissuta dovrebbe essere in grado di dire se e in che termini ciascuna delle risorse (enti, servizi, operatori, organizzazioni ecc.) che si intendeva coinvolgere si è coinvolta effettivamente e quali sono i nodi operativi che sono venuti emergendo.

La nuova progettazione dovrà tenere conto di tutto ciò, soprattutto in funzione di una delle prospettive di fondo della legge 285/97, l'essere una opportunità di sperimentazione di nuove forme di intervento per rispondere a bisogni nuovi o "scoperti". In particolare si tratta di valutare se e in che termini le attività realizzare possono diventare un servizio permanente, a carico di chi, con quali risorse

finanziarie e strutturali. È questo uno dei punti più critici e anche più qualificanti della legge perché mette in gioco la capacità di costruire alleanze, sinergie, integrazione in vista della necessaria continuità degli interventi e per implementare gli interventi attuati con la legge 285 nel primo triennio nel sistema dei servizi già esistente a livello territoriale, in ambito educativo, sociale, culturale ecc.

Per concludere questo intervento vorrei proporre le parole di un poeta, Antonio Machado:

> Viandante, sono le tue orme, il tuo cammino, e nulla più;
> Viandante, non c'è via, la via si fa con l'andare.
> Con l'andare si fa il cammino e nel voltare indietro la vista
> si vede il sentiero che mai si tornerà a calcare.
> Viandante, non c'è cammino, ma solo scie nel mare.

Dalla somma di progetti al piano territoriale*

1. "Le parole che non ti ho mai detto…"; 2. P come pianificazione; 3. Concertazione e integrazione; 4. La regia; 5. Tipologie di piani; 6. Gli strumenti

1. "Le parole che non ti ho mai detto..."

- Pianificazione
- Programmazione
- Progettazione
- Concertazione
- Integrazione
- Regia

L'oggetto di questa riflessione – a tre anni di distanza dalla legge e alla vigilia di un nuovo triennio – è il processo di pianificazione.

Un punto di partenza è una breve analisi di alcune parole che fino a pochi anni fa non erano patrimonio comune dei servizi, anzi che in alcune regioni, meridionali in particolare, erano totalmente sconosciute e su cui in questi anni si sono moltiplicate le esperienze e le ridefinizioni.

PIANIFICAZIONE

Processo decisionale tramite il quale i soggetti istituzionali rispetto a determinate politiche:

- definiscono gli *obiettivi qualitativi e quantitativi* da realizzare in un dato periodo di *tempo;*
- allocano le *risorse;*
- stabiliscono i *vincoli* ai quali è legato l'utilizzo delle risorse;
- indicano le *modalità di verifica* dei risultati conseguiti.

Da questo processo deriva come documento formalizzato *il piano*.

PIANO TERRITORIALE PER L'INFANZIA

È lo strumento di pianificazione territoriale che definisce il *sistema di promozione e protezione* a favore dei soggetti in età evolutiva, che il programmatore intende garantire.

* Marianna Giordano, formatrice.

Contiene elementi di *diagnosi* e *obiettivi;* specifica *risultati attesi;* individua *progetti*; pianifica *risorse;* mette in rete *responsabilità* e *servizi*.

PROGRAMMAZIONE

Processo decisionale di carattere prevalentemente tecnico attraverso il quale i soggetti competenti, *valutate* le *risorse* a disposizione e gli *obiettivi* scelti, tenuto conto dei *bisogni* della popolazione e della *situazione dei servizi*, *definiscono* le *azioni* da svolgere; *traducono* le azioni in *interventi* concreti; *riprogrammano* le azioni e gli interventi in relazione alle *verifiche* compiute.

PROGETTAZIONE

Processo generativo partendo da *un bisogno o un desiderio prefigura e persegue strategie di cambiamento*

PROGETTO

Previsione di una o più attività integrate con chiari obiettivi operativi.

Un progetto è caratterizzato da:

- finalità
- obiettivi
- *target*
- attività
- risultati attesi
- valutazione
- tempi
- *budget*

2. P come pianificazione

Le riflessioni che seguono non sono tanto di tipo teorico – già tanto è stato scritto – quanto in riferimento alle esperienze realizzate, ai processi che si sono attivati nei territori per cogliere cosa è successo, quali risultati si sono raggiunti, quali difficoltà si sono incontrate, cosa si può/deve cambiare.

Per avviare alcune considerazioni, si può utilizzare un'immagine.

- Pianificare è come salire sul punto più alto di una città, la torre, piuttosto che il campanile o una collina e guardarsi intorno: lo scenario che si apre davanti è una visione d'insieme: i confini, più o meno netti, più o meno sfumati; le caratteristiche del territorio; i tetti; le strade; con uno sguardo allenato si riconoscono alcuni punti strategici.

- Provare a scendere, permette di avvicinarsi sempre più ai suoni, agli odori, alle voci; permette di incontrare le persone e di interagire con loro; una volta che ci si ritrova per strada, saltano agli occhi i particolari, quel posto, quella gente...
- Si può quindi risalire sulla torre: si ha ora una maggiore capacità di riconoscere i particolari e si riacquista la visione d'insieme.

Il pianificatore deve avere la capacità di compiere questo processo di connessioni tra il particolare ed il generale, tra la strada e l'orizzonte più ampio.

Pianificazione è una parola che "non era mai stata detta". Generalizzando, si può dire che le tre P (pianificazione, programmazione, progettazione) non erano mai state declinate nelle politiche sociali.

In molti casi, in questo triennio – soprattutto dove finora si era lavorato sulla logica dell'emergenza – ci si è rimboccati le maniche, spesso facendo confusione tra le tre diverse funzioni.

Ciò che vi è di comune tra pianificazione, programmazione e progettazione è il passaggio dal fare casuale o meccanicistico al pensare e organizzare l'azione. La pianificazione (ma anche la programmazione e la progettazione) richiedono di attivare innanzi tutto dei processi, cioè dei percorsi complessi caratterizzati da connessioni e da metodologie.

Sviluppando la metafora della torre, lo sguardo d'insieme del pianificatore deve tenere conto di tutti gli aspetti delle politiche per l'infanzia: economici, educativi, sociali, sanitari, urbanistici, ecc. per costruire un piano di sviluppo e non assistenziale.

Il piano è il documento principale del processo di pianificazione. Rispetto al piano, tra i tanti, si vuole sottolineare un aspetto specifico: il concetto di sistema di protezione e promozione.

Una novità rappresentata dalla pianificazione è di utilizzare un approccio di sistema, in cui si considera la complessità con le sue dinamiche, l'organizzazione, le differenze, la circolarità e l'interdipendenza. Il piano vuole essere un intervento di sistema che non si muove, quindi in una logica di causalità lineare, producendo un effetto circoscritto, ma vuole attivare processi per incidere sulle condizioni di vita dei bambini e delle bambine e delle loro famiglie. Perciò il piano – attenzione non i singoli progetti – non contiene servizi, ma azioni positive per sviluppare promozione e protezione per l'infanzia e l'adolescenza. Un modo di valutare il proprio piano può essere chiedersi quali modifiche ha introdotto nel sistema territoriale, come si sono prodotti i cambiamenti, quali connessioni si sono realizzate, imparando a riconoscere i mutamenti.

Un'altra considerazione connessa all'intervento di sistema riguarda le "parti", in particolare i soggetti in età evolutiva. Il piano triennale si propone di realizzare un sistema di promozione e protezione a

favore dei bambini e dei ragazzi: tre anni nella vita di un bambino segnano passaggi significativi nel ciclo di vita: da essere neonato a bambino che cammina e parla; da bambino ad adolescente ecc. Pensare un piano per l'infanzia significa considerare che i bambini e le famiglie che vi sono coinvolti si trasformano durante il percorso con una significatività connessa all'età evolutiva che certamente altre pianificazioni (urbanistiche ecc.) non registrano.

3. Concertazione e integrazione

Concertista cercasi disponibile all'integrazione

Ascoltare
Dialogare
Condividere

Negoziare
Stare nel conflitto
Cooperare

Rischiare
Valutare
Scegliere

Concertare significa stabilire un accordo con altri; la concertazione e i concertatori – scherzosamente concertisti – sono parole e funzioni nuove nelle politiche sociali.

Lo sforzo di questa riflessione è individuare le qualità dei concertatori per poter costruire un piano che sia organico.

Innanzi tutto vi è un presupposto che vi sia un gruppo di concertisti e il pianificatore non sia un singolo; non solo, ma che i soggetti coinvolti si riconoscano l'un l'altro legittimati a esprimere un punto di vista significativo.

L'analisi delle esperienze di questi anni ci fa interrogare su come è andata la concertazione.

La prima domanda riguarda chi si è seduto al tavolo della concertazione; quali strategie sono state usate per individuare i soggetti da coinvolgere: in alcuni casi sono state usate strategie definibili "inclusive", in altre "esclusive".

Una strategia "esclusiva" si basa sul fatto di scegliere interlocutori competenti che esprimono un punto di vista qualificato: ciò permette di costruire un piano in tempi brevi, con una certa sicurezza su alcuni contenuti; il limite è di essere un piano per quanto ben fatto formalmente, distante culturalmente e operativamente dai bisogni e dai desideri del territorio.

Una strategia "inclusiva" implica il coinvolgimento di un gran numero di tutti i soggetti fin dal momento dell'ideazione, utilizzando così i diversi punti di osservazione che permettono di avere una visio-

ne più complessa e completa del sistema; d'altra parte se non vi è una capacità di regia (vedi infra) ciò può portare ad un effetto "cestino di rifiuti" in cui si accumula tutto senza distinzioni.

La realizzazione della concertazione richiede di declinare congiuntamente la parola integrazione.

Integrare significa completare aggiungendo ciò che manca o che serve a migliorare o ad arricchire o anche inserire una persona o una risorsa in un sistema in modo che cooperi all'attività complessiva.

Integrazione sociale è la disponibilità degli individui di una società a coordinare le proprie azioni mantenendo i conflitti a un livello tollerabile.

L'integrazione è un processo lungo e faticoso: in molti territori il piano per l'infanzia è stato il suggello di un lungo percorso, ma in tanti altri è stato la scintilla per avviare il motore. L'integrazione improvvisata per l'occasione è solo un posticcio sovrapporsi di soggetti e di competenze che rischia di sfaldarsi con la stessa rapidità con cui sono stati incollati insieme.

Una rassegna quindi delle caratteristiche dei concertatori può stimolare a riflettere su quali competenze bisogna sviluppare per costruire integrazione.

Le prime tre qualità peculiari del "concertista" sono ascoltare, dialogare e condividere. Al di là dei livelli formali, la concertazione richiede di riconoscere il punto di vista dell'altro attraverso l'ascolto dei bisogni, dei desideri, delle preoccupazioni; il dialogo per approfondire, fare delle ipotesi e delle prefigurazioni; la condivisione per costruire un piano comune e non un assemblaggio.

Altre tre qualità del concertista sono la capacità di negoziare, stare nel conflitto e cooperare. Se non si considera la concertazione solo la formale stesura di un accordo di programma emerge chiaramente la necessità di negoziare tra differenze di interessi, punti di vista, priorità. La concertazione può divenire lo spazio in cui le differenze emergono e si esasperano arrivando a una definizione rigida di ruoli, invece che alla costruzione di un piano d'azione comune. Accanto alla condivisione, quindi, vi è necessario sviluppare la capacità di negoziare, di stare nel conflitto e di cooperare. Nella concertazione si scontrano i poteri delle diverse agenzie rappresentate. D'altronde la stessa parola concertare viene da *cum certare* competere, combattere. Quanto più vi è esplicitazione di conflitti e negoziazione tanto più vi è possibilità di arrivare a un piano condiviso sostanzialmente e non a un mero protocollo inutilizzabile, perché si paralizza al primo tentativo di renderlo operativo

Altre tre caratteristiche del concertista sono la disponibilità a rischiare, a scegliere, a valutare.

Costruire e realizzare il piano implica di compiere delle scelte – sempre modificabili – ma comunque scelte, e scegliere significa rischiare. D'altronde non scegliere implica un sistema "cestino dei rifiuti" in cui confusamente si ammassa tutto. Quanto più si esplicitano i conflitti e si negozia, tanto più diventa possibile compiere scelte condivise e cooperare per realizzarle. Per scegliere è necessario valutare ciò che è accaduto, come è accaduto; cosa è cambiato di ciò che era previsto, quali imprevisti vi sono stati e quindi cosa tenere e cosa buttare nel nuovo piano, buttare perché non è stato utile, ma anche perché ha raggiunto l'obiettivo o perché oggi può essere realizzato in altro modo. Scegliere le azioni all'interno del piano come poi scegliere i progetti è complesso perché si scontra contro i poteri formali e informali precostituiti e richiede ancora una volta disponibilità al cambiamento e assunzione di responsabilità.

4. La regia

Obiettivi	Azioni	Strumenti	Nodi
Connettere tra loro i servizi	Progettazione Informazione Gestione integrata dei casi	*Équipe* interistituzionale *Équipe* integrate sugli interventi Protocolli	Potere Culture organizzative Formale/informale
Manutenzione della rete	Valutazione Verifica Elaborazione dei conflitti	Sistema informativo Formazione integrata	Diffidenze Linguaggi

La regia è una funzione centrale rispetto alla messa in rete delle risorse: è un ambito di facilitazione per un processo di progettazione, verifica, monitoraggio e manutenzione della rete che coinvolge i diversi soggetti in gioco. È finalizzata sia a connettere tra di loro i servizi che già operano nel campo creando sinergie e rafforzando i collegamenti in quei punti in cui la rete è meno varia (ad esempio nelle interconnessioni tra sociale e sanitario, piuttosto che tra pubblico e terzo settore) sia a svolgere una funzione di manutenzione della rete attraverso la costruzione di strumenti e linguaggi condivisi dalle diverse agenzie che collaborano al progetto. È una funzione essenziale sia in fase di ideazione sia in fase di realizzazione del piano.

La regia opera a più livelli: politico, interistituzionale e operativo.

La costruzione condivisa del piano, infatti, si può scontrare con le assenze di quanti non vogliono sedersi al tavolo della concertazione. Ma si può scontrare anche con un formale assenso e un evitamento dei conflitti che può portare a una vera paralisi.

La funzione di regia quindi è centrale in un'ottica di integrazione.

Se da un punto di vista istituzionale il coordinamento degli interventi tocca certamente all'ente locale, non necessariamente e a tutti i livelli la funzione di regia deve essere svolta dal Comune e dal Comune capofila. È uno degli oggetti della concertazione definire chi svolge questa funzione e una volta legittimato il soggetto riconoscergli la funzione.

Rispetto alla connessione – quindi alla messa in rete vera e propria – il "regista" ha la funzione di assicurare il coinvolgimento di tutti i soggetti nella fase di ideazione e di favorire la circolazione delle informazioni tra le agenzie, tra gli operatori, tra i cittadini. Gli ostacoli principali che si incontrano sono i conflitti di potere per cui ciascuna agenzia resiste a riconoscere le funzioni degli altri e a legittimare il "regista"; le culture organizzative differenti e fondamentalmente autoreferenziali, per cui ciascuno (ente locale, azienda Usl, giustizia, scuola) stenta ad eterocentrarsi e a cogliere la tensione della rete; la dialettica tra formale e informale: se il livello informale funziona è una buona base per costruire una rete formale, un protocollo non basta a far nascere una rete; tuttavia senza protocolli le buone volontà non sono sufficienti a permettere cambiamenti organizzativi. Rispetto alla circolazione dell'informazione, spesso è accaduto che, in assenza di qualcuno che si facesse carico di ciò, il regista in questa ipotesi, nell'ambito dello stesso ente locale vi fossero operatori all'oscuro dei progetti attivati, come anche che in un territorio agenzie e famiglie, pure fisicamente vicine, ignorassero ciò che si stava attivando: è proprio del piano e del regista per tendere all'organicità curare la circolazione chiara delle informazioni, al fine di produrre sistema di promozione e protezione per l'infanzia.

Rispetto alla manutenzione della rete – ossia a tutte le operazioni da compiere perché il piano possa funzionare non come mero contenitore formale, la funzione di regia si esplica nel garantire, facilitare e promuovere spazi di valutazione in cui sia possibile analizzare i processi, esplicitare i conflitti, riorientare le azioni.

Alla luce di ciò si possono scorrere i piani realizzati e riconoscere tre grandi tipologie in cui gli ingredienti individuati si sono differentemente composti.

Si possono ritrovare i piani contenitore, i piani cornice, i piani d'azione.

5. Tipologie di piani

Il piano contenitore

Tornando all'immagine iniziale della torre, in alcuni casi il pianificatore non è riuscito a fare le connessioni; è rimasto per strada: il prodotto è un assemblaggio di progetti spalmati su tutte le linee della legge per cogliere le diverse opportunità e onnipotentemente rispondere a tutti i bisogni del territorio.

Generalmente in queste situazioni la concertazione è stata solo formale, senza un sostanziale lavoro di integrazione; anzi l'incontro si

è giocato sull'esasperazione delle differenze e delle competenze e sull'evitamento del conflitto e della negoziazione. La messa in rete si è risolta in una giustappposizione di soggetti. L'ente locale capofila svolge la funzione di erogatore di fondi.

Il piano cornice

In questi casi, il pianificatore è salito sulla torre senza mai scenderne e quindi ha messo insieme un insieme di dichiarazioni d'intenti e di linee generali, centrate sui bisogni delle organizzazioni, piuttosto che del territorio; il prodotto è più un programma di idee che un piano organico d'azione; una bella cornice, ma senza quadro.

In questi casi la concertazione, anche se intensa, è stata soprattutto a livello apicale e istituzionale con un forte livello di formalizzazione dei rapporti, ma senza un coinvolgimento ampio di soggetti. L'integrazione è stata prevista soprattutto a livello formale con protocolli e procedure astratte. La messa in rete ha riguardato più la evidenziazione degli ambiti di competenza che le opportunità di connessione e di operatività

Il piano d'azione

In questi casi vi è stata una connessione tra lo sguardo d'insieme e l'attenzione al particolare, attivando una dialettica tra politiche territoriali, visione di sistema, previsione di progetti coerenti.

La concertazione è stata a più livelli, coinvolgendo i diversi soggetti, sia nell'analisi che nell'ideazione cercando di costruire condivisione e appartenenza. L'integrazione, mai facile, è stata sostenuta da atteggiamenti cooperativi. La messa in rete si è caratterizzata come ricerca di partenariati.

6. Gli strumenti

Ancora poche brevi considerazioni su alcuni tra gli strumenti utilizzabili per la pianificazione: il sistema informativo e la formazione integrata.

La costruzione di un sistema informativo, peraltro ora previsto anche dalla legge 328/00, è uno strumento privilegiato all'interno di un processo di pianificazione rispetto alla conoscenza dei bisogni, al monitoraggio e alla valutazione degli interventi; diventa nella fase di elaborazione lo spazio per condividere criteri e indicatori, per confrontare metodologie e prospettive; in fase di realizzazione lo strumento per far circolare le informazioni e per valutare i processi attivati.

La formazione integrata è un altro strumento prezioso per costruire un gruppo di "concertisti": infatti, rispetto alla criticità rappresentata dalle differenti culture organizzative e professionali e alle diffidenze, emerge il bisogno di sviluppare la capacità di comunicare tra diversi, di negoziare, di cooperare. In questo senso, oltre che la necessità di condividere una comune cultura dell'infanzia, è altrettanto urgente lavorare per la costruzione di spazi, metodologie e strumenti di integrazione.

Il sistema dei servizi e la loro gestione dopo la legge quadro*

Va subito chiarito che la ricerca e la sperimentazione delle possibili alternative all'ormai tradizionale esternalizzazione della gestione dei servizi sociali attraverso le consuete forme di *contracting out* erano possibili anche prima dell'entrata in vigore della legge quadro; anzi, in alcune realtà, concessione, accreditamento e buono servizio erano già stati più volte sperimentati.

La legge quadro, dunque, non ha il significato di rendere possibile ciò che già non lo fosse, ma ha comunque il grande valore di sistematizzare e contestualizzare nel settore dei servizi sociali istituti e modelli esistenti, ma poco o per nulla utilizzati nei servizi.

Una corretta interpretazione delle norme contenute nelle legge 328/00 e concernenti il nuovo sistema dei servizi non può prescindere da un rapido esame delle linee guida fondamentali che caratterizzano la riforma.

Non si tratta, infatti, di semplice riforma della gestione: i profondi cambiamenti nella gestione costituiscono solo un aspetto di una più generale evoluzione del "sistema delle responsabilità" e del ruolo dei soggetti coinvolti in esse e nell'offerta dei servizi.

L'articolo 1 della legge, in modo sintetico ma inequivocabile, offre le chiavi di lettura dell'intero testo normativo, ricco di contenuti significativi ma, purtroppo, nella forma non sempre chiaro (e anzi talvolta all'apparenza contraddittorio). Il primo articolo della legge 328/00 rappresenta un esempio di buona tecnica legislativa, che esprime principi generali, ma lo fa offrendo strumenti ermeneutici concretamente utili nell'economa complessiva della legge.

«La Repubblica assicura […], promuove interventi […] e previene, elimina o riduce le condizioni disabilità, di bisogno[…]»: in queste poche parole sono concentrate le linee guida del nuovo sistema di interventi e di servizi sociali.

1. «La Repubblica»: gli attori istituzionali nel nuovo sistema di responsabilità, alla luce anche della riforma Bassanini, sono, nell'ordine, i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato.
2. «Assicura»: compito primario delle istituzioni pubbliche, nell'ordine sopra indicato, è quello di garantire adeguate risposte ai bisogni sociali dei cittadini, assicurando il soddisfacimento dei

* Franco Dalla Mura, avvocato amministrativista.

diritti corrispondenti ai livelli essenziali definiti in sede nazionale, regionale e zonale.

3. «Promuove»: le istituzioni, garanti dell'adeguatezza delle risposte, prima di intervenire "pro-muovono", e cioè programmano, sostengono, coordinano, facilitano la rete delle responsabilità e delle risposte, ricercano modalità di vero parternariato (l'appalto, comunque denominato e a prescindere dalla procedura seguita per l'individuazione dell'affidatario non è mai una reale forma di "collaborazione"). Si tratta, evidentemente, del compito più nuovo, più importante ma anche più difficile e impegnativo delle istituzioni. Solo attraverso una vera presa di coscienza di tale cambiamento il nuovo sistema potrà concretamente realizzarsi e i "livelli essenziali" di risposta ai bisogni potranno essere veramente assicurati.
4. «Previene, elimina o riduce», cioè "interviene" direttamente (ma sarà l'ipotesi secondaria) o indirettamente (e sarà l'ipotesi normale), attraverso le consuete forme di *contracting out* o di concessione "tradizionale" a soggetti esterni.

La specificità del tema (il sistema dei servizi e la loro gestione) e la sinteticità di queste note escludono approfondimenti di ordine storico e politico-culturale, che sarebbero forse opportuni; basti rilevare che nell'evoluzione di quelli che oggi definiamo "interventi e servizi sociali" il nostro Paese è transitato da un sistema di beneficenza privata a uno di beneficenza pubblica (legge Crispi), a uno di servizi sociali pubblici (DPR 616/77), e, infine, a un sistema di interventi e servizi sociali "a rete" nel quale l'offerta di servizi è fondata su una programmazione partecipata e caratterizzata dalla presenza congiunta e integrata di soggetti istituzionali e non istituzionali.

Nel nuovo contesto, quindi, il tema della gestione non si pone più tanto in termini di scelta fra le tradizionali modalità di cui all'articolo 113 del TU 267/00, quanto in termini di programmazione e realizzazione della "rete" e di efficienza ed equilibrio fra le diverse modalità di rapporto dei "gangli" nei quali la "rete" è organizzata.

Tutto ciò, ovviamente, in funzione delle finalità, costituite dalla realizzazione degli obiettivi della programmazione e dalla concreta esigibilità dei diritti corrispondenti ai livelli essenziali dei servizi.

Può essere utile ricordare alcune fra le norme più significative (in rapporto all'oggetto delle presenti riflessioni) contenute nella legge quadro.

- L'articolo 1, quarto comma, che stabilisce che gli enti locali, le Regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi

di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti, delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

- L'articolo 1, quinto comma, che afferma che alla gestione e all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati; aggiungendo che il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata.
- L'articolo 5, nel suo complesso, e in particolare ove prevede che per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le Regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai propri piani, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione europea; che, ai fini dell'affidamento dei servizi, gli enti pubblici promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale; che le Regioni adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona e disciplinano le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi.

Da quanto sopra osservato e dalla lettura, in particolare, delle norme richiamate, si può concludere che dopo la legge quadro il nuovo sistema dei servizi e la modalità della relativa gestione può essere schematizzato come segue.

1. Promozione solidarietà organizzata, auto aiuto ecc.
   Lavoro di rete con soggetti singoli e famiglie: tale ambito rap-

presenta il "momento" più avanzato del ruolo delle istituzioni e dei soggetti non istituzionali che con esse collaborano per promuovere l'emersione e la valorizzazione delle risorse più profonde e più ricche del tessuto sociale.

2. "Riconoscimento e agevolazione" dei soggetti del terzo settore nella progettazione e nella gestione dei servizi (art. 1, comma 4); tale funzione si potrà realizzare attraverso tutte le modalità di rapporto che la creatività dei soggetti coinvolti sarà in grado di elaborare.
   Fra queste, certamente:
   – la programmazione concertata;
   – varie forme di *partnership*, con la definizione di obiettivi concordati e la messa a disposizione da parte dell'amministrazione di risorse di vario tipo
   – i concorsi di progettazione;
   – la diverse forme di incentivazione, da disciplinare con l'apposito regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/90.
3. Offerta congiunta di servizi:
   – la concessione nelle sue forme tradizionali;
   – l'accreditamento (tariffe);
   – il titolo di servizio, quale strumento per consentire l'accesso ai servizi accreditati anche ai soggetti non in grado di sostenerne il costo;
   – (l'appalto), indicato fra parentesi, solo "per memoria" perché, pur rappresentando una delle possibili modalità gestionali, non può essere considerato una forma di "offerta congiunta di servizi" e di collaborazione fra soggetti istituzionali e non istituzionali. Non può essere, comunque, negato che l'appalto di servizi (con forme e – sopratutto – procedure in grado di esprimere la qualità, la progettualità e la professionalità, già consentite e ora finalmente imposte dalla legge) continuerà a costituire nei prossimi anni, sia pure in grado decrescente, una significativa modalità di gestione nei casi in cui le innovative forme di collaborazione indicate dalla legge quadro non saranno possibili o opportune ovvero non ancora pienamente entrate nella cultura e nelle prassi amministrative.

Una gestione coerente con gli obiettivi della legge*

1. Disegnare il sistema nella fase di preparazione dei piani; 2. Coordinamento e dialogo fra politici, amministrativi e tecnici; 3. Procedure per l'attivazione e riprogrammazione delle attività; 4. Metodologie e strumenti di lavoro per la progettazione; 5. Monitoraggio del piano e monitoraggio dei progetti; 6. Il ruolo delle istituzioni firmatarie dell'accordo di programma; 7. L'informazione e la comunicazione nel sistema di gestione

Credo doveroso aprire questa mia relazione sottolineando il fatto che sia stata una scelta giusta e significativa l'aver collocato la questione dei "sistemi di gestione dei piani territoriali" tra i temi fondamentali su cui soffermarci nella transizione dal primo al secondo triennio di attuazione della legge 285/97. Dopo tre anni di esperienze emerge ormai con chiarezza che l'efficienza dei sistemi di gestione dei piani territoriali è una condizione basilare per assicurare loro una buona riuscita.

Per sistema di gestione intendo qui l'organizzazione di cui ci si dota per governare un piano territoriale, vale a dire l'insieme dei principi, norme, strumenti, meccanismi, processi e rapporti destinati sia a regolare che ad agevolare il funzionamento dei piani e dei progetti. In tale contesto vengono disciplinate anche le modalità di relazione tra enti attuatori e amministrazione pubblica. In questo senso il sistema di gestione non è un semplice sfondo su cui avvengono i fatti, una variabile secondaria, quanto piuttosto un fattore risolutivo che, dipendendo da come sia congegnato e operi, può facilitare oppure inibire il dispiegamento dei piani e dei progetti.

Sono convinto, inoltre, che il peso specifico dei sistemi di gestione sia destinato ad aumentare. La prossima fase di applicazione della legge, infatti, sarà segnata da una complessità vieppiù crescente: certe sfide che la legge 285/97 ha aperto, effettivamente, dopo una prima fase di avvio e sperimentazione durata tre anni, oggi non possono essere più ritardate o accolte parzialmente. Mi riferisco, per esempio, all'integrazione dei piani *ex lege* 285/97 con le politiche e i programmi sociali, all'approccio territoriale e in una logica di piano, agli in-

* Francesco Chiodi, formatore.

terventi a favore dei bambini e degli adolescenti, alla valutazione d'efficacia e d'impatto dei progetti, solo per citarne alcune.

Detto ciò, passo ad analizzare alcuni aspetti centrali di un sistema di gestione di un piano territoriale.

1. Disegnare il sistema nella fase di preparazione dei piani

Il primo punto, che deriva dalle premesse fin qui fatte, è che il sistema di gestione dei piani *ex lege* 285/97 merita di essere progettato *ad hoc*. E credo che il momento per impostare il sistema di gestione destinato a fornire l'impalcatura adeguata per il buon funzionamento delle cose sia la fase d'avvio, di preparazione dei piani e degli accordi di programma. Ciò non significa che si debba inventare un sistema tutto nuovo, esterno e indipendente dai normali sistemi gestionali esistenti nell'amministrazione pubblica. Ma bisognerà per lo meno valutare la capacità di questi sistemi pubblici di appianare il cammino dei piani territoriali, ed eventualmente introdurre innovazioni, cambiamenti. In linea con quanto sostenuto dal secondo manuale, ritengo inoltre che sia opportuno mantenere sotto osservazione il sistema di gestione, monitorarlo, introducendo le modifiche opportune in fase di attuazione.

2. Coordinamento e dialogo fra politici, amministrativi e tecnici

Un secondo aspetto concerne la conduzione dei sistemi di gestione. Le Regioni e le città riservatarie hanno costituito generalmente dei *gruppi territoriali o comitati* per la cabina di regia dei piani 285. Ma chi deve far parte di queste strutture di coordinamento dei piani? Una mia preoccupazione particolare riguarda la necessità di far dialogare meglio e di più coloro che hanno responsabilità a livello politico, tecnico e amministrativo. Dalla capacità di queste tre dimensioni di marciare all'unisono, o almeno in armonia, dipende in buona misura l'andamento dei piani territoriali. Ad esempio il livello tecnico non può cercare di aggirare il livello amministrativo, come se fosse un mero intralcio, mentre questo non deve sovrastare il funzionamento dei progetti facendo prevalere una lettura burocratica della legge 285/97. Politici, tecnici e amministrativi hanno ruoli, esigenze e responsabilità specifiche che dovranno saper conciliarsi e coordinarsi in virtù del loro denominatore comune: la comune volontà di servire gli obiettivi dei piani e dei progetti. Così com'è bene che i responsabili politici, tecnici ed amministrativi siano presenti nelle strutture di coordinamento dei piani territoriali, altrettanto importante mi sembra sia includere i rappresentanti del terzo settore. Richiamandomi anche alla lettera e allo spirito della nuova legge quadro sui servizi sociali, il privato sociale non è un

invitato o uno spettatore o un semplice esecutore di servizi appaltati. Gli organismi del terzo settore, quand'anche fortemente interessati al finanziamento dei propri progetti o delle proprie strutture attraverso l'assegnazione di progetti, non sono chiamati a realizzare interventi per conto e in sostituzione degli enti pubblici, bensì in una prospettiva di cooperazione in integrazione con le istituzioni pubbliche. Di conseguenza, in questa logica di sussidiarietà e di costruzione partecipata delle politiche pubbliche, di cui i piani territoriali *ex lege* 285/97, per quel che riguarda i minori, vogliono essere una chiara espressione. Potrebbe convocarsi il terzo settore a responsabilità maggiori, di più ampio respiro (cioè al di là del progetto o intervento in cui ciascun organismo è impegnato), invitandolo a fare parte delle "cabine di regia" dei piani territoriali. La miglior forma perché ciò avvenga è che il terzo settore coinvolto nella messa in opera dei progetti di un piano territoriale sia organizzato e lo sia in maniera unitaria, in modo da poter esprimere una propria rappresentanza in grado di portare il proprio contributo nell'istanza centrale del sistema di gestione di quel piano.

3. Procedure per l'attivazione e riprogrammazione delle attività

Rifacendomi ancora al secondo manuale e a quanto è stato segnalato da più parti, sarà necessario, sempre in fase di impostazione del nuovo triennio, portare a compimento quel processo già in corso di chiarimento e perfezionamento del complesso di norme, procedure e comportamenti che regolano l'attuazione dei piani territoriali e dei progetti. Se ne gioveranno tutti, referenti istituzionali ed enti attuatori, soprattutto per evitare quelle confusioni e interpretazioni sbagliate che sono state all'origine, a volte, di disdicevoli perdite di tempo e tensioni. È raccomandabile poi pubblicare questo complesso di norme e procedure, realizzare seminari di formazione e aprire sportelli di informazione e consulenza per gli organismi affidatari e per gli stessi referenti istituzionali. Sono persuaso infine, parlando di norme e procedure, che bisogna trarre le giuste conseguenze da uno dei principi su cui mi sembra ci sia unanime consenso: la necessità di prevedere valutazioni *in itinere* dei progetti e dei piani. Se la valutazione *in itinere* serve per comprendere ciò che si sta facendo – gli errori, i problemi, i successi e i risultati che si stanno ottenendo in rapporto agli obiettivi –, allora la normativa dovrà prevedere margini di flessibilità nell'uso delle risorse e nell'esecuzione delle attività per consentire che le "lezioni" che emergono dalla valutazione *in itinere* abbiano dei riscontri pratici, cioè per accordare ai progetti la possibilità di riprogrammare il proprio corso d'azione e la distribuzione delle risorse tra voci di spesa (compatibilmente con le esigenze di controllo e di garanzia dell'amministrazione titolare dei fondi).

4. Metodologie e strumenti di lavoro comuni per la progettazione

In questo stesso ambito, un altro punto attiene alle metodologie e matrici per la formulazione delle proposte progettuali. Personalmente sono convinto che sia utile che il sistema di gestione dei piani territoriali, nella fase iniziale di predisposizione, si doti di questi strumenti e li fornisca a tutti gli enti attuatori, sempre e quando non li trasformi in griglie troppo rigide che coartano la peculiarità di ogni progetto in formati preconfezionati pensati per un solo tipo di progetti. Metodologie e matrici dovrebbero avere piuttosto la funzione di creare un linguaggio comune e di stabilire alcuni standard validi per tutti, anche per favorire la qualità. Per esempio sarà importante che ci sia chiarezza su cosa s'intende per obiettivi e su come devono essere elaborati. Si eviteranno in questo modo, tra l'altro, quelle disomogeneità per le quali ci sono progetti con obiettivi molto ampi e generici ed altri con obiettivi molto dettagliati (e verificabili). Allo stesso tempo, per fare un altro esempio, sarà di giovamento per ogni ente attuatore sapere qual è il concetto (non la definizione accademica) di indicatore cui tutti i progetti del piano territoriale fanno riferimento.

5. Monitoraggio del piano e monitoraggio dei progetti

Estenderei questa stessa proposta anche al monitoraggio. È senz'altro opportuno, come molti ambiti territoriali hanno già fatto, che ogni piano sia accompagnato da un'azione di monitoraggio (e questa scelta rientra tra le competenze del sistema di gestione), destinandosi quindi risorse dei piani a tal effetto. Ciò servirà per acquisire una base conoscitiva solida e verificabile in grado di far individuare problemi e difficoltà nel momento in cui insorgono, di orientare gli opportuni correttivi e di facilitare il buon andamento dei progetti. Il monitoraggio riguarda il piano territoriale nel suo insieme ma anche ogni singolo progetto. In questo senso può essere conveniente fissare alcune regole generali minime per gli enti attuatori per il monitoraggio dei propri progetti, stabilire delle procedure e delle metodologie che assicurino una soglia comune di qualità (rispetto alle funzioni e agli esiti sperati dal monitoraggio). L'uso di una strumentazione standardizzata faciliterà altresì la cabina di regia del piano nel suo lavoro di raccolta ed elaborazione delle informazioni dei progetti. Ciò semplificherà, infine, anche i rapporti tra enti attuatori e i referenti istituzionali (quando i progetti sono affidati esternamente), giacché potranno far riferimento a una stessa metodologia.

6. Il ruolo delle istituzioni firmatarie dell'accordo di programma

Mi sono riferito ai gruppi territoriali investiti del ruolo di coordinamento dei piani per accennare a due esigenze fondamentali: il raccordo in sede di cabina di regia dei livelli politico, tecnico e amministrativo, e la condivisione con il privato sociale di alcune responsabi-

lità di gestione. Una terza esigenza è che nei gruppi che coordinano i piani territoriali vi siano le istituzioni che hanno partecipato alla definizione di questi piani. La loro presenza non può essere limitata alla fase d'impostazione delle linee programmatiche dei piani e della definizione degli accordi di massima. Devono anzi continuare ad avere attribuzioni nel coordinamento generale o in alcune funzioni chiave del processo attuativo, particolarmente il monitoraggio (e le scelte di riorientamento e aggiustamento che derivano dal monitoraggio), le verifiche e la supervisione degli accordi interistituzionali. Quando nella fase programmatoria si determina il sistema di gestione del piano, sarà importante che ogni ambito territoriale scelga con precisione le forme e i momenti in cui le diverse istituzioni coinvolte nell'attuazione saranno chiamate a collaborare in queste azioni che rientrano nel contesto della gestione generale del piano. In questa stessa sede – all'inizio quindi – dovranno anche definirsi con chiarezza le competenze di ciascun'istituzione, anche per contrastare la tendenza alla frammentarietà, alla settorializzazione e ai particolarismi.

7. L'informazione e la comunicazione nel sistema di gestione

Ci piace considerare la legge 285/97 una grande avventura comune. Non che tutti debbano fare tutto, ma ogni attore coinvolto – dall'esperto contrattato al referente istituzionale alla cooperativa cui è stato affidato un progetto – partecipa a un'impresa collettiva e complessa. Possiamo affermare che le migliori organizzazioni sono tali perché vi sono obiettivi chiari e condivisi, vi è una corretta disposizione dei ruoli e delle persone nei ruoli, e perché ognuno, avendo chiaro quale sia il suo ruolo e il suo rapporto con l'insieme, si identifica con gli obiettivi e con l'insieme. Uno dei mezzi per favorire ciò è la circolazione dell'informazione da e verso ciascuna delle parti (persone, soggetti istituzionali) che compongono l'insieme. Se io ho una visione globale e la conoscenza delle differenti parti che compongono il tutto, mi sentirò più facilmente parte di un'avventura comune. Queste possibilità stimolano l'immedesimazione e la compenetrazione, vale a dire una partecipazione più attiva, cosciente e, perché no, anche più entusiasta. Non si tratta solo di aspetti psicologici, ma di una prassi di lavoro basata sulla trasparenza e sulla comunicazione. Un buon sistema di gestione di un piano territoriale, di conseguenza, dovrebbe prevedere che ogni soggetto abbia l'informazione pertinente su tutti gli aspetti del piano, dei particolari e dei generali, in modo che anche l'ultimo operatore dell'ultimo Comune sappia in che scenario si trova inserito. È per questo stesso motivo indispensabile organizzare meccanismi di comunicazione dell'informazione durante lo svolgimento dei piani. I piani sono per loro natura delle azioni in movimento, durante il quale avvengono tante cose. Anche in questo

caso, pertanto, se vogliamo incoraggiare la corresponsabilizzazione di tutti gli attori, il sentirsi parte di, non possiamo restringere l'informazione a pochi, escludendo gli altri, rendendoli marginali. Una vera partecipazione sarà possibile quando ogni soggetto coinvolto avrà la possibilità di sapere tempestivamente cosa succede, cosa si è deciso, cosa c'è da decidere, quali sono le prossime scadenze, come e in che occasione si può incidere, cosa è scaturito dalla verifica periodica del piano, cosa si è detto nel seminario nazionale di Como, tanto per fare alcuni esempi.

Il monitoraggio: aspetti metodologici e indicazioni operative*

1. Il monitoraggio: definizioni; 2. Monitoraggio e legge 285/97; 3. Esempi di monitoraggio per la 285

Tavola 1 – Monitoraggio, valutazione e livelli di governo

Livelli di valutazione	Livello regionale (attori principali: amministratori, dirigenti e funzionari)	Livelli di ambito territoriale (provinciale o subprovinciale) (attori principali: referenti territoriali, gruppi tecnici)	Livello di singolo intervento (attori principali: responsabili di servizi comunali e Asl, referenti scolastici, responsabili di npo, operatori)
Fasi del percorso			
Progettazione	Valutazione *ex ante* dei piani territoriali	Valutazione *ex ante* dei progetti di intervento	Autovalutazione del proprio progetto
Avvio	Primo **monitoraggio** dei piani territoriali	Primo **monitoraggio** dei progetti di intervento	**Monitoraggio** e autovalutazione *in itinere*
Sviluppo	Secondo **monitoraggio** dei piani territoriali	Secondo **monitoraggio** dei progetti di intervento	**Monitoraggio** e autovalutazione *in itinere*
Primi risultati attesi	Verifica dei primi esiti delle politiche previste nei piani territoriali	Verifica dei primi esiti degli interventi previsti dai progetti	Verifica dei propri primi esiti
Progettazione e successivo consolidamento	**Monitoraggio** dei piani territoriali e ricerca valutativa sui processi di attuazione degli stessi	**Monitoraggio** e ricerca valutativa sui processi di attuazione dei progetti di intervento	**Monitoraggio** e autovalutazione *in itinere*
Risultati attesi e riprogettazione delle politiche	Verifica degli esiti delle politiche previste nei piani, valutazione delle proprie politiche di attuazione del processo a livello regionale	Verifica degli esiti previsti dai progetti di intervento, valutazione delle politiche previste dal piano territoriale e riprogettazione delle sue linee strategiche	Verifica e autovalutazione dell'intervento e riprogettazione della sua qualità

1. Il monitoraggio: definizioni

Nella letteratura specializzata al monitoraggio viene data rilevanza relativa, infatti non esistono testi specifici sul monitoraggio e le definizioni e applicazioni del monitoraggio si ritrovano all'interno dei manuali sulla valutazione degli interventi e delle politiche.

Fra le definizioni proposte in tali manuali C. Weiss parla di monitoraggio come «processo di raccolta di dati e informazioni sulle mo-

* Ugo De Ambrogio, sociologo, IRS Milano.

dalità di attuazione di un intervento o di una politica. È utilizzato spesso a fini di *accountability*; in altre parole, i dati e le informazioni vengono raccolti dalle strutture di attuazione per mostrare a soggetti esterni di controllo (le agenzie che hanno erogato i finanziamenti oppure le agenzie responsabili per il rispetto degli standard) che l'intervento viene realizzato secondo quanto previsto dal programma originario» (Weiss, 1972).

In questa definizione l'accento è pertanto posto sulla funzione di rendicontazione (accountability) svolta da organismi esterni.

Estendendo il campo, Rossi e Freeman adottano la seguente definizione: «Il monitoraggio serve per verificare se la politica: sta raggiungendo il *target* di destinatari previsto, è attuata in modo fedele al disegno originario, sta utilizzando le risorse (finanziarie, umane, tecnologiche ecc.) in modo economico ed efficiente». (Rossi e Freeman, 1989).

In questo caso la definizione di monitoraggio viene applicata alle politiche (si adatta pertanto al nostro campo: le politiche per l'infanzia e l'adolescenza) e viene sottolineato che la dimensione valutata è l'efficienza.

Pennisi definisce il monitoraggio «una funzione del *management* che, attraverso una raccolta metodica di dati, verifica se le risposte materiali e finanziarie impiegate in un'iniziativa sono sufficienti, il personale impiegato è adeguatamente preparato e qualificato, le attività in atto sono previste nei termini di riferimento e sono stati raggiunti gli obbiettivi prefissati nei piani di lavoro» (Pennisi, 1991); l'accento in questo caso è posto sulla verifica rispetto a quanto ipotizzato in un progetto, a priori.

Infine noi, nel nuovo manuale della legge 285\97 lo abbiamo definito come «funzione che consiste nell'accertamento e nella descrizione puntuale e metodica dell'avanzamento di un progetto e nella segnalazione tempestiva delle discrepanze rispetto a quanto stabilito».

Le parole chiave che maggiormente ricorrono in queste definizioni sono:

- **Accountability** – il monitoraggio serve per rendicontare rispetto a quanto "promesso".
- **Verifica** – il monitoraggio serve per controllare se obbiettivi dati a priori sono stati o meno raggiunti.
- **Avanzamento** – il monitoraggio serve per controllare il rispetto dei tempi di lavoro ipotizzati.

Un'altra autrice (Stame, 1998) suggerisce un passo in più in questo tentativo definitorio poiché compara le funzioni del monitoraggio con quelle della valutazione; secondo lei il monitoraggio:

- fornisce l'informazione;
- viene fatto con rilevazioni regolari;
- misura il raggiungimento di standard;

mentre la valutazione:

- formula il giudizio;
- può essere fatta in momenti diversi, o in un solo colpo;
- misura più dimensioni: efficienza, efficacia, qualità.

Traendo una sintesi da quanto fin qui affermato possiamo allora dire che il monitoraggio è una funzione all'interno della più complessa esperienza della valutazione. Il monitoraggio, in sé, non è dunque una disciplina, ma una funzione/strumento utile per rendere conto e verificare lo sviluppo di una politica nel corso del tempo; utile, in altri termini, per realizzare le valutazioni *in itinere*.

G. Vecchi, in un recente saggio sulla valutazione delle politiche arriva alla stessa conclusione, valorizzando l'utilità del monitoraggio inteso in questo senso; egli infatti afferma che:

> Il monitoraggio può allora essere una funzione molto utile per la valutazione *in itinere* […]. Per esempio le eventuali deviazioni dal disegno iniziale possono derivare non tanto da errori degli attuatori, ma da una progettazione operativa deficitaria. Oppure ancora, il disegno originario può essere eseguito correttamente, senza tuttavia produrre i risultati *in itinere* attesi...; quando attraverso il monitoraggio emergono aspetti di questo genere, e la valutazione in itinere è in grado di fornire le spiegazioni appropriate, vengono messi a disposizione dei decisori importanti elementi per una modificazione della politica in corso; oppure evidenziata l'esigenza di una nuova politica. (Dente e Vecchi, 1999).

Da quanto fin qui affermato si deduce che un monitoraggio correttamente inteso e realizzato serve per:

- verificare lo stato di avanzamento dei programmi, delle politiche, degli interventi;
- identificare le piste di approfondimento per mettere in luce criticità e fattori di successo nello sviluppo di un singolo intervento o di una politica territoriale;
- fornire le informazioni basilari per procedere a una valutazione *in itinere* degli interventi e delle politiche (è un sensore).

È importante che, ponendoci nell'ottica di realizzare un monitoraggio, siamo anche consapevoli di "a che cosa non serve", per non confonderlo con altre funzioni valutative; il monitoraggio non serve per dare informazioni sulla qualità degli interventi e delle politiche,

né serve per dare informazioni sugli esiti, sui risultati ottenuti per l'utente finale, cioè sulla efficacia degli interventi e delle politiche. Per raggiungere questi obbiettivi infatti sono necessarie altre operazioni di ricerca valutativa assai diverse dal semplice monitoraggio.

2. Monitoraggio e legge 285/97

Nella "filosofia" della 285, così come traspare dal dettato legislativo ed è chiaramente esplicitato nei due manuali attuativi, il monitoraggio e la valutazione sono fasi cruciali e integranti di un processo di progettazione. Monitoraggio, valutazione e progettazione sono infatti percorsi paralleli che permettono alle politiche per infanzia e adolescenza di uscire dall'urgenza, di guardare lontano, di chiarire meglio ciò che si sta facendo, assumendo un atteggiamento di ricerca, di continua rimessa in discussione delle ipotesi di partenza senza cristallizzarsi nei propri pregiudizi e luoghi comuni.

Secondo questo approccio, lavorare in un'ottica progettuale efficace significa progettare, monitorare, valutare e riprogettare sulla scorta delle valutazioni realizzate, tenendo sotto osservazione gli esiti dei propri interventi e i processi che conducono a determinati esiti.

Attraverso questa strada è possibile realizzare quel miglioramento continuo delle politiche e degli interventi che rappresenta un requisito vitale per politiche promozionali e preventive quali quelle promosse dalla legge 285.

La legge 285/97 ha pertanto fra i suoi meriti quello di aver introdotto, per gli interventi e i servizi per l'infanzia e l'adolescenza, l'idea che il loro monitoraggio e la valutazione siano una prassi, una parte specifica e imprescindibile del processo di progettazione e realizzazione delle politiche e degli interventi.

Il monitoraggio e la valutazione nello spirito della legge 285 vanno pertanto inquadrati all'interno di un processo di costruzione di significato che coinvolge, a diverso livello, i soggetti che partecipano alla costruzione dei piani e dei progetti e alla loro gestione, rimotivandoli a livello personale e professionale e consentendogli di essere più consapevoli del loro ruolo di promotori delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

In particolare realizzare monitoraggi dei piani territoriali e dei progetti *ex lege* 285/97 è una funzione del percorso di valutazione dove l'attenzione è rivolta agli aspetti di tipo procedurale e alle sequenze che determinano gli esiti di determinate azioni. Tale pista rappresenta un percorso che accompagna le diverse fasi di progettazione, nella ricerca del significato degli interventi e del miglioramento delle politiche.

Alla legge 285/97 va infine attribuito, come è chiaramente esplicitato nel recente manuale *Il calamaio e l'arcobaleno* 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 il monitoraggio e la valutazione non sono concepiti come forme di controllo ispettivo o di adempimento burocratico, ma di ricerca della maggiore efficienza ed efficacia della politica e degli interventi, nell'interesse di tutti gli attori in campo.

Il monitoraggio e la valutazione si realizzano agli stessi livelli della progettazione in quanto ne rappresentano parte integrante.

Nel caso della legge 285/97 abbiamo pertanto:

- il livello regionale, che ha funzioni di governo del processo;
- il livello territoriale, (provinciale) che ha funzioni di progettazione, programmazione e gestione dei piani territoriali;
- il livello di singolo progetto, che ha funzioni di progettazione, programmazione e gestione degli interventi specifici.

Ciascun livello ha la necessità di realizzare azioni di monitoraggio per valutare i processi e i risultati della politica per l'infanzia e l'adolescenza che ha promosso. Lo schema che segue (quadro 1) ripreso da *Il calamaio e l'arcobaleno*, descrive i diversi livelli di progettazione e governo del sistema e le operazioni valutative e di monitoraggio che ciascun livello si trova ad agire.

Condizione di efficacia affinché la valutazione vada a buon fine è la permeabilità fra i diversi livelli, che è garantita dai seguenti principi.

- *Principio di autovalutazione*: ogni soggetto interessato dalla valutazione è responsabile e primo utilizzatore della propria valutazione. La valutazione infatti non va assimilata a 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 (progettista locale, referente territoriale, funzionario regionale) si mette in gioco, essendo responsabile e primo fruitore della propria valutazione, acquisendo suggerimenti per migliorare il proprio operato in relazione all'obiettivo comune di implementazione della legge.
- *Principio dei diversi livelli di valutazione*: il processo di valutazione interessa tutti i livelli istituzionali coinvolti nell'implementazione della legge (nazionale, regionale, territoriale, di singolo intervento) e ogni livello procede pertanto ad una valutazione del proprio operato e dei risultati ottenuti;
- *Principio di non autoreferenzialità*: per quanto possibile la valutazione deve essere basata su riscontri oggettivi e comunque esterni al soggetto valutatore;
- *Principio di confrontabilità*: le valutazioni devono essere condotte sulla base di criteri di giudizio e metodi omogenei e permettere

confronti nel corso del tempo, anche fra più esperienze. In questo modo è possibile riprogrammare gli interventi in relazione a riscontri oggettivi e fornire una base utile per la valutazione ai livelli superiori.

Dalla lettura congiunta di questi quattro principi ne consegue che il monitoraggio diviene funzione di un più ampio processo ed è utilizzato differentemente a seconda del livello di valutazione nel quale ci si colloca.

Fare valutazione significa infatti porsi in un atteggiamento di ricerca, di apertura all'inatteso, finalizzato a riprogettare, cioè, detto in altri termini, a costruire correggendo. In questo quadro si inserisce il monitoraggio, che è una utile modalità di valutazione dei processi in corso nella fase di implementazione di una politica o di un intervento. È pertanto anch'esso una significativa fase di un processo valutativo utile per riorientamenti *in itinere* dei progetti, ma non è di per sé esauriente dell'intero processo valutativo.

3. Esempi di monitoraggio per la 285

Professionalmente ho condotto, negli ultimi tre anni, con i miei colleghi dell'IRS, diversi monitoraggi, dal livello di piano territoriale provinciale, sia in fase di avvio, che di sviluppo o di consolidamento degli interventi.

Di seguito, utilizzando queste esperienze, presento come a mio avviso deve essere svolto un corretto e utile percorso di monitoraggio, e alcuni esempi di indicatori ed elaborazioni.

La Tavola 2 presenta il percorso che è richiesto, a mio avviso, da un corretto percorso di monitoraggio: la prima tappa è la costruzione dello strumento, che ritengo utile, nello spirito della 285, realizzare in forma partecipata con i soggetti che saranno coinvolti in tale operazione, attraverso incontri con i referenti provinciali e i progettisti locali.

Tavola 2 – Esempi di monitoraggio per la legge 285/97. Le fasi del percorso

Costruzione partecipata dello strumento: attraverso incontri con i referenti provinciali e i progettisti locali
Somministrazione: attraverso incontri con tutti i progettisti locali
Elaborazione dei risultati: attraverso supporti informatici che consentano analisi sincroniche e diacroniche
Restituzione dei risultati agli attori: attraverso una precisa documentazione dei risultati
Valutazione partecipata e identificazione di iniziative di miglioramento: attraverso incontri con i refertenti provinciali e con i progettisti licali

La seconda fase è la somministrazione che è preferibile che avvenga attraverso incontri con tutti i progettisti locali ai quali si descrive e si spiega lo strumento di rilevazione (scheda) utilizzato.

Segue, come terza tappa, la elaborazione dei risultati, che, ovviamente è realizzata attraverso supporti informatici che consentano analisi sincroniche e diacroniche.

Quarto e cruciale momento del percorso è la restituzione dei risultati agli attori, che va fatta attraverso una precisa documentazione dei risultati; tale momento è fondamentale (anche se, purtroppo, è spesso tralasciato) perché consente di dare al monitoraggio il suo significato proprio di funzione di supporto alla valutazione *in itinere* e non di semplice adempimento "burocratico".

La quinta e ultima tappa del percorso è la valutazione partecipata svolta sulla scorta dei risultati del monitoraggio, che consente l'identificazione delle iniziative che, tenendo conto di tale valutazione, vengono progettate per il miglioramento delle politiche e degli interventi.

Lo strumento utilizzato per la rilevazione dei dati è la *scheda di monitoraggio*, che è costruita, secondo una modalità partecipata, in base alle esigenze degli attori.

Gli accorgimenti metodologici da considerare nella costruzione di tale scheda riguardano il fatto che le domande vanno strutturate in modo tale da rendere possibile, anche a chi le compila, un confronto fra quanto progettato a priori e quanto effettivamente successo in fase di realizzazione del progetto (principio di autovalutazione). Inoltre, per rendere lo strumento utilizzabile da un punto di vista statistico e rendere possibili i confronti fra esperienze (principio di confrontabilità) è necessario che la maggior parte delle domande siano chiuse. Per non tralasciare aspetti non sempre prevedibili è però sempre possibile argomentare meglio il senso delle risposte chiuse alla voce "altro" o lasciare alcune domande aperte che richiedano di spiegare a interlocutori che non conoscono nel dettaglio l'esperienza, il perché di determinate risposte.

In relazione ai contenuti dello strumento di monitoraggio l'esperienza maturata suggerisce che, per la 285 la scheda monitoraggio debba tenere conto delle seguenti dimensioni:

- lo stato degli interventi, cioè il punto in cui sono arrivati rispetto alle scadenze previste;
- lo stato della valutazione degli interventi, cioè come si sono fino a oggi attrezzati per realizzare le proprie autovalutazioni;
- il livello di "integrazione" raggiunta, nella progettazione, nella gestione e nella valutazione degli interventi;
- le esperienze di formazione, accompagnamento e sostegno degli operatori che si sono realizzate.

Rispetto alla prima dimensione: lo stato degli interventi, alcuni esempi di indicatori sono in seguenti:

- data di avvio / data prevista dal progetto;
- fase (iniziale, operativa finale) in cui sui trova l'intervento \ fase prevista nel periodo in esame;
- attività messe in opera / attività previste;
- finanziamenti utilizzati.

Rispetto alla seconda dimensione, lo stato della valutazione degli interventi, questi sono gli esempi di indicatori:

- grado di effettuazione di autovalutazioni della qualità dei servizi erogati;
- grado di rilevazione di indicatori oggettivi (esempio n. partecipanti / n. partecipanti attesi):
- rilevazioni della qualità percepita;
- valutazioni di impatto effettuate (cambiamenti nella condizione e nei comportamenti degli utenti);
- grado di documentazione delle valutazioni effettuate;
- strumenti di valutazione utilizzati.

In relazione al livello di integrazione raggiunta questi sono gli indicatori suggeriti:

- forme di integrazione interistituzionale effettivamente praticate (Comune, Asl, provveditorato, Centro di giustizia minorile) / forme di integrazione interistituzionale previste;
- forme di integrazione pubblico-privato (non profit, associazionismo, volontariato) effettivamente praticate / forme di integrazione previste;
- integrazione sul progetto / integrazione sulle attività;
- grado di integrazione "verticale" (fra singolo intervento, progetto distrettuale, piano territoriale provinciale).

Infine in ordine alle esperienze di formazione, accompagnamento e sostegno degli operatori gli indicatori possibili sono:

- grado di partecipazione alle attività formative interregionali;
- grado di partecipazione alle attività formative provinciali;
- grado di partecipazione alle opportunità di accompagnamento e sostegno offerte dalla Provincia:
- soddisfazione per l'attività di formazione alla quale si è partecipato;
- soddisfazione per le attività di accompagnamento e sostegno di cui si è usufruito.

Di seguito sono presentati alcuni esempi di elaborazione tratti dalle rilevazioni effettuate in diverse province, relativamente alle quattro dimensioni indagate. Come si può notare le informazioni che si ricavano sono molto interessanti come stimoli per formulare giudizi valutativi. Per esempio dalla lettura del grafico 1 relativo allo stato degli interventi, sorge naturale la domanda: come mai gli interventi per preadolescenza e adolescenza vanno più lentamente che non quelli per la prima infanzia? Quali ragioni sottostanno a questa tendenza?

Oppure dal grafico 3, relativo allo stato della valutazione degli interventi ci si interroga su: come mai circa due terzi degli interventi non fa autovalutazione, visto che questa funzione era espressamente prevista in tutti i progetti iniziali? E ancora: come mai fra quelli che le fanno circa un terzo delle esperienze non documenta le proprie valutazioni?

Grafico 1 – Media di avanzamento per aree tematiche

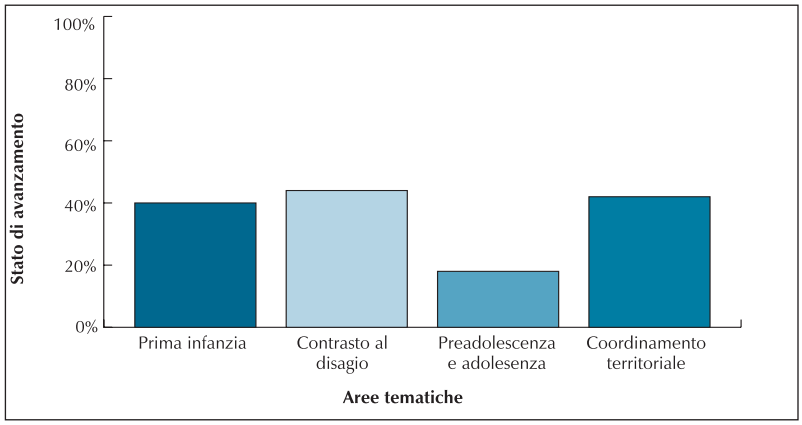


Grafico 2 – Stato di avanzamento per distretto

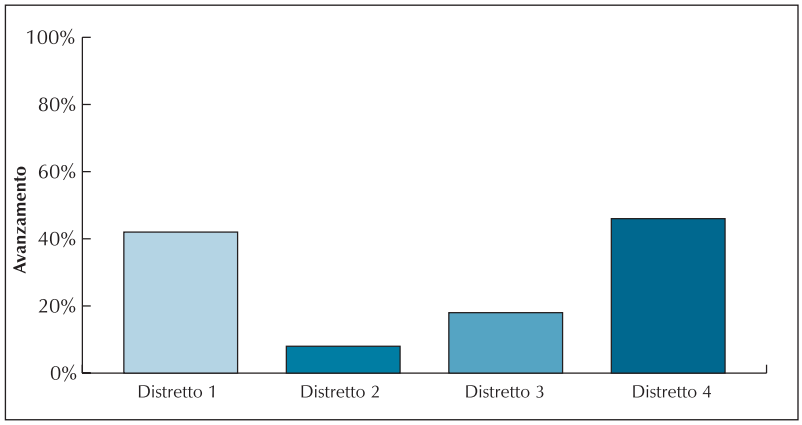
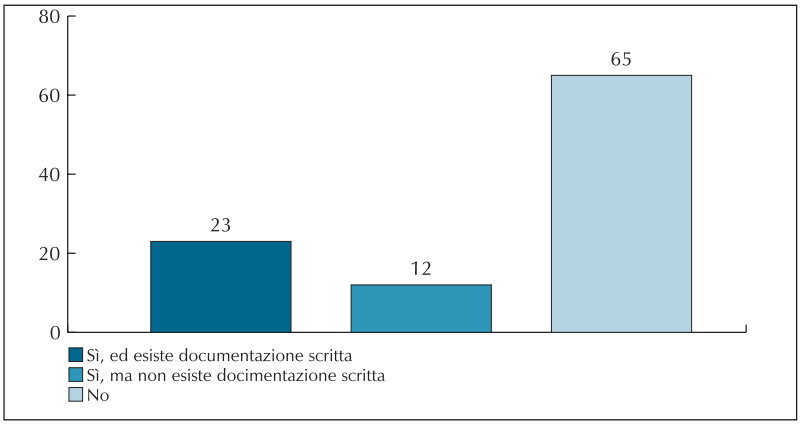


Grafico 3 – Attività di autovalutazione realizzate da parte dei singoli interventi



L'analisi accurata dei risultati del monitoraggio e la discussione intorno ai quesiti che tali risultati suscitano consente, in definitiva, di realizzare valutazioni *in itinere* che, nella nostra impostazione metodologica, siamo soliti sintetizzare in termini di fattori di successo e elementi critici emergenti.

Infatti, come abbiamo già sottolineato in precedenza, il monitoraggio e la valutazione *in itinere* non servono per stilare classifiche dei "buoni" e dei "cattivi", servono per migliorare degli interventi, valorizzando i fattori di successo, suggerendoli a coloro che non li hanno praticati ed evidenziando le criticità per "ricostruire correggendo". A titolo esemplificativo presento, pur in forma sintetica e un po' schematica, una lista dei fattori di successo e degli elementi critici emergenti da un monitoraggio provinciale:

Fattori di successo

- Cura e attenzione in fase di progettazione alla definizione degli obiettivi e alla loro condivisione da parte dei soggetti coinvolti nel territori;
- chiarezza di divisione di ruoli e responsabilità fra i soggetti coinvolti;
- investimento verso forme di valutazione dell'intervento;
- analisi accurata dei bisogni e del contesto;
- coinvolgimento di altri settori della pubblica amministrazione oltre a quello dei servizi sociali.

Elementi critici

- Non condivisione degli obiettivi fra gli attori coinvolti;
- scarsa attenzione alle strategie previste per il raggiungimento degli obiettivi prefissati;

- scarsa comunicazione fra gli attori coinvolti nell'attuazione dell'intervento;
- non attivazione della rete prevista per l'attuazione dell'intervento;
- mancanza di strumenti per svolgere la valutazione in fase di attuazione dell'intervento;
- analisi poco approfondita dei bisogni e del contesto.

È tenendo conto dei fattori di successo e degli elementi critici che è possibile identificare e suggerire linee di miglioramento delle singole azioni e della politiche per infanzia e adolescenza di un territorio; è possibile, detto in altri termini, utilizzare produttivamente il monitoraggio.

20

venti

La documentazione al servizio dei progetti e del piano*

1. Le debolezze di una cultura della documentazione; 2. Alcune attenzioni; 3. Questioni di metodo

La documentazione costituisce uno strumento fondamentale all'interno del lavoro per progetti. Essa implica a un livello minimo la capacità di mantenere sotto traccia le proprie esperienze, fino a includere la raccolta e la rielaborazione sistematica delle informazioni, dei prodotti e dei risultati che accompagnano il nostro agire progettuale, per farne oggetto di comunicazione interna ed esterna al progetto.

L'importanza della documentazione è riconosciuta dalla stessa legge 285/97, laddove fa esplicito riferimento, all'articolo 8, comma 2 lettera a), alla creazione di una banca dati nazionale dei progetti finanziati con la legge stessa. Banca dati che è stata realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e resa disponibile per la consultazione *on-line* a partire dal primo settembre 1999 sul proprio sito web. Un riconoscimento peraltro sostenuto anche attraverso la diffusione del primo "manuale" sulla legge, nel quale si offrivano spunti e indicazioni metodologiche per sviluppare una prassi e una cultura della documentazione del piano e dei progetti.

Vi sono poi altri importanti riferimenti di leggi nazionali che richiamano l'attenzione sulle attività di documentazione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e sono la legge 451/97 che, tra le altre cose, ha tracciato il quadro istituzionale per l'avvio di una rete flussi informativi sulle condizioni dell'infanzia e l'adolescenza, permettendo la costituzione, oltre che del Centro nazionale, di analoghi organismi a livello regionale/locale e la legge 328/00, che all'articolo 21 prevede la creazione di un sistema informativo sui servizi sociali.

Questi richiami a livello normativo si possono tradurre in pratica nell'invito a procedere in due direzioni: quella di prestare maggiormente attenzione agli aspetti della documentazione nel nostro agire professionale e nelle nostre azioni quotidiane e quella della creazione di sistemi professionali di documentazione.

* Riccardo Poli, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Prima di proseguire lungo queste due direzioni può essere utile far luce su alcuni aspetti, legati agli atteggiamenti che di solito si registrano di fronte al tema documentazione quando si tratta di metterla in pratica.

1. Le debolezze di una cultura della documentazione

Non è difficile constatare quanto sia diffuso nell'organizzazione del lavoro in campo sociale ed educativo un ampio repertorio di atteggiamenti nei confronti della documentazione, che oscillano dall'ostilità (la documentazione è vissuta come qualcosa che fa perdere tempo) all'indifferenza (non se ne riconosce l'utilità), dalla smania archivistica (si raccoglie di tutto in maniera quasi indiscriminata e senza priorità) a un'impostazione burocratica (la documentazione è solo un atto dovuto e un adempimento formale) e a un atteggiamento consumistico (la documentazione prodotta non si sedimenta mai fino a costituire una memoria, un archivio del progetto e del piano, ma viene utilizzata e consumata immediatamente senza lasciare tracce di se stessa), tutti aspetti che segnalano sintomaticamente una scarsa diffusione di una cultura della documentazione (Maviglia, 1996).

2. Alcune attenzioni

Quali sono quindi il valore e l'utilità della documentazione e quali procedure e tecniche possono considerarsi idonee a questo proposito? Prima di illustrare da un punto di vista tecnico gli elementi di metodo (cosa documentare, con quali strumenti, a quale scopo e chi sono i destinatari della documentazione), può essere utile suggerire alcune attenzioni di fondo, alcune sensibilità per impostare un atteggiamento corretto verso la documentazione.

È bene iniziare col dire che la documentazione richiede tempo ed è un tempo che va previsto – anche economicamente – all'interno del progetto e della programmazione generale delle attività. «Per documentare dopo, bisogna pensarci prima» ha scritto giustamente Cristina Stradi (1998) per significare il fatto che la documentazione, come la valutazione del resto, non è un'attività che può essere fatta alla fine del progetto, ma occorre prevederla prima, come occorre scegliere prima cosa sarà oggetto di attenzione, con quali strumenti e criteri saranno selezionate e lette le informazioni, altrimenti si corre il rischio di trovarsi sommersi da una quantità di materiali e di dover impiegare troppo tempo per trovare un filo conduttore.

Se è vero che la documentazione chiede tempo è anche vero che questo è un tempo per pensare, come ha scritto a questo proposito Elisabetta Neve, «se dunque da un lato una documentazione "pensata" produce una più fedele lettura della realtà e orienta l'azione professionale con maggior coerenza ed efficacia, dall'altro "legarsi" all'at-

tività di documentare (nel senso di predisporre spazi, tempi, finalità ecc.) è costruirsi una possibilità di pensare» (Neve, 1993).

La documentazione, il tempo e il pensare stanno quindi in una relazione di limite e risorsa.

Il richiamo a una documentazione "pensata prima" non deve però farci dimenticare il carattere dinamico e processuale nel quale siamo inseriti con il lavoro per progetti, specialmente nell'ambito della legge 285/97. Ogni procedura va negoziata, infatti, con il contesto, con il corso degli eventi, con le richieste e risposte dei soggetti con i quali si interagisce, che significa, in altre parole, non rifugiarsi in schematismi rigidi o in forme di documentazione preconfezionate. La documentazione può costituire anche uno strumento di regolazione dell'attività, ma non deve pregiudicare per questo un atteggiamento di apertura verso le incertezze e le mutevolezze dei contesti. È anche in questo senso che possiamo vedere nella documentazione un'attività che richiede creatività e un atteggiamento di ricerca, al tempo stesso, da parte degli operatori, nel definire di volta in volta "strategie" di documentazione adeguate alla situazione, piuttosto che usare uno stile improntato a forme rigide di pianificazione e programmazione della stessa (Fortunati, 1998; Neve, 1993; Maviglia, 1996). «Occorre dunque un atteggiamento di equilibrio anche per non rischiare di fare […] come quel padre che leggeva un manuale sui bambini mentre suo figlio attendeva che finisse per poter giocare con lui» (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2000).

3. Questioni di metodo

Cosa documentare

Che cosa può essere fatto oggetto di documentazione nel lavoro per piani e progetti con la legge 285/97?

Possiamo dire che la documentazione dovrebbe prestare attenzione ai seguenti cinque gruppi di elementi.

- I soggetti protagonisti e partecipanti alle azioni del piano e del progetto, le relazioni tra questi soggetti, i bisogni e le risorse.
- Le procedure, i processi di lavoro e le attività, che rimandano al "che cosa si fa" e alle modalità organizzative. La documentazione in questo caso può prendere la forma di un resoconto di una riunione di programmazione, di verifica o di *staff*, come pure di un incontro pubblico, di una descrizione delle attività del progetto mediante resoconti scritti di varia natura ("diari di bordo", schede, relazioni), fotografie, riprese filmate o registrazioni audio.
- I luoghi e i contesti, poiché è importante sapere dove ci troviamo e far emergere il ruolo dello spazio, inteso non solo come contenitore, ma anche come organizzatore delle attività del progetto e quindi variabile della progettazione.

- I tempi e le fasi di realizzazione del piano e del progetto.
- I prodotti e i risultati delle attività.

È inutile dire che non si può documentare tutto, ma che occorre fare delle scelte in merito a cosa prestare maggiormente attenzione, sia prima che durante lo svolgimento del progetto, tracciando delle piste di produzione e lettura della documentazione. Un criterio in grado di orientarci in questa direzione è ovviamente quello di scegliere, per la natura e le finalità del progetto, le situazioni che hanno un maggior valore rappresentativo, che sono paradigmatiche, esemplari e particolarmente illustrative di ciò che si è inteso fare o si sta facendo, attribuendo invece un valore secondario a ciò che è contingente, strettamente legato al momento e a una circostanza specifica (Borghi, 1996). Un altro criterio guida nella scelta è costituito dalla riflessione sugli utilizzi della documentazione prodotta, a seconda che siano finalizzati alla gestione della realizzazione del piano e del progetto, al miglioramento dell'agire professionale, o alla comunicazione interna-esterna del progetto ai vari interlocutori che hanno una posta in gioco (*stakeholders*) con la sua realizzazione (operatori, proprietario del progetto, finanziatore, comunità, opinione pubblica, soggetti coinvolti nella realizzazione, partecipanti/utenti).

Scopi, usi e funzioni della documentazione

A che serve dunque documentare e a chi serve la documentazione?

Il termine evoca una pluralità di significati riconducibili a forme di rappresentazione oggettivata della realtà, resa visibile, conoscibile, riconoscibile e comunicabile attraverso i documenti. Documenti che però oggi debbono poter essere considerati anche nella loro veste "immateriale" di natura informatica e quindi definibili come l'insieme di supporti, di informazioni e di dati registrati sugli stessi sotto forma permanente e leggibile dall'uomo o da una macchina.

La documentazione, specialmente in ambito burocratico, ha anche il significato e la funzione di certificare la realtà, di renderla valida e ufficiale (Neve, 1993).

Documentare significa dunque lasciare tracce della realtà – i documenti – che in modo più o meno intenzionale ci restituiscono una successione di eventi e i significati di una certa esperienza.

Di questa memoria i primi a beneficiarne possono essere gli operatori del progetto, che attraverso il rievocare, riesaminare, analizzare e ricostruire un'esperienza di lavoro possono acquisire nuove informazioni e conoscenze, che consentono poi di tornare all'esperienza con rappresentazioni, livelli di consapevolezza e competenza più adeguati a prendere decisioni utili a ridefinire il proprio agire progettuale.

Accanto a questi aspetti di autoregolamentazione, la documentazione presenta anche una veste più formale: in quanto "atto dovuto"

costituisce un elemento di controllo e di legittimità delle prestazioni attraverso la loro conformità alle norme amministrative, a garanzia della trasparenza dell'organizzazione e della tutela dei cittadini utenti (Moffa e Salvetti, 1998; Neve, 1993).

Favorendo l'oggettivazione e la rielaborazione personale e di gruppo dell'esperienza condotta, la documentazione contribuisce a sviluppare un'intersoggettività che facilita la comunicazione interna, generando negli operatori un maggiore senso di appartenenza e appropriazione nei confronti del progetto.

La costruzione di una "memoria degli esiti" serve inoltre ai destinatari dell'intervento, i bambini, i ragazzi e le famiglie. Nella misura in cui la documentazione raccolta viene organizzata in modo da possedere un carattere di "narratività", offre una possibilità in più ai soggetti per riconoscersi, per rivedersi nel corso del tempo e quindi a individuarsi meglio (Stradi, 1998; Caggio, 1999).

Se prodotta sistematicamente e con procedure standardizzate, la documentazione costituisce anche uno strumento utile a fornire dati per il monitoraggio e la valutazione dei piani e dei progetti, nonché all'implementazione di "buone prassi" in determinati ambiti di intervento, contribuendo quindi alla crescita di una cultura professionale e alla costruzione di saperi maggiormente codificati. Come ha fatto giustamente osservare Elisabetta Neve a questo proposito, «è ad esempio attraverso una precisa ricognizione di certi percorsi operativi documentati e confrontati che è possibile giungere alla formulazione di "protocolli" in ambiti specifici di intervento (es. affidi familiari, interventi con le famiglie problematiche ecc.) [...]» (Neve, 1993). In questa veste la documentazione costituisce anche un elemento importante del processo di innovazione, offrendo visibilità, comparabilità e comunicabilità ai progetti, permette la riproducibilità e la diffusione delle innovazioni prodotte.

Strumenti e prodotti della documentazione

Lo strumentario per la raccolta-produzione della documentazione comprende:

- carta e penna;
- computer (con programmi di videoscrittura, grafica e data base) e relative periferiche (stampante, scanner, masterizzatore);
- macchina fotografica;
- registratore audio e video;
- schede cartacee di frequenza, di osservazione, di caso ecc.

A ciò vanno ad aggiungersi quegli strumenti di supporto alla riproduzione della documentazione, come la fotocopiatrice, la televisione, il proiettore di diapositive, la lavagna luminosa e il videoproiettore.

Ciascuno di questi mezzi consente di lavorare in presa diretta con la realtà, catturandola, registrandola in vario modo e restituendola in forme rappresentative attraverso testi scritti di vario genere – quali appunti, resoconti, schede, verbali, relazioni, diari, libri, depliant, locandine – o immagini fotografiche, illustrazioni, filmati, audiocassette o prodotti multimediali e di natura ipertestuale su cd rom.

Possiamo raggruppare l'insieme di queste produzione in tre classi e parlare così di una documentazione di primo, secondo e terzo livello.

Al primo livello si colloca la cosiddetta "documentazione di progetto o di piano", che comprende oltre al testo del piano e del progetto vero e proprio e allo studio di fattibilità, la normativa di riferimento, il calendario della programmazione, degli incontri, il "diario di bordo", la cartella degli utenti, le schede di vario tipo, fotografie, riprese video e registrazioni audio, come pure gli oggetti e i manufatti eventualmente realizzati dai partecipanti alle attività del progetto. Appartengono a questo gruppo inoltre quei documenti di natura amministrativa che servono alla gestione economica e finanziaria del progetto, relativi all'accertamento degli impegni di spesa, ai costi di esercizio, ai vari contratti attivati per la fornitura o la prestazione di servizi ecc. Si tratta in complesso di produzioni che offrono una raccolta di informazioni "grezze", *in itinere*, sulle quali poi avviare quei processi di natura autoregolativa a cui si è fatto prima riferimento (rievocare, riflettere, riprogrammare ecc.).

Al secondo livello troviamo la documentazione pensata esplicitamente in funzione delle attività di comunicazione interna ed esterna al piano e al progetto. Ne fanno parte quei documenti che presentano un carattere di maggiore intenzionalità e "narratività", come ad esempio depliant, avvisi (per comunicazioni di servizio circa orari e modalità di fruizione), oppure volantini, comunicati stampa, *news letters*, cataloghi fotografici, pagine web, campagne informative, o ancora relazioni, pubblicazioni, montaggi video e cd-rom multimediali (nel caso di presentazioni ufficiali o divulgazioni a un più ampio pubblico).

Al terzo livello si collocano i documenti – dei primi due livelli – che subiscono un processo di trattamento e standardizzazione.

In linea di principio si può affermare che la documentazione, se non subisce un qualche processo di trattamento, rischia di rimanere, per così dire, "lettera morta". Questo tuttavia, come abbiamo visto in precedenza, non accade ogni volta che si tirano le fila di quanto è stato documentato e si ritorna sopra quanto accaduto attraverso una rilettura dei documenti con fare riflessivo. A questa operazione può

però essere conferito un carattere di maggior permanenza nel tempo, nella misura in cui vi fa seguito un'attività di archiviazione della documentazione prodotta. Costruire un archivio del piano e del progetto implica disporre di:

- un sistema di schedatura – cartaceo, ma meglio se informatizzato – per la catalogazione dei materiali, finalizzato alla creazione di indici, cataloghi della documentazione posseduta, data base e banche dati;
- uno spazio fisico dove collocare e ordinare i documenti secondo criteri di consultazione;
- personale specializzato da adibire a questo lavoro.

Gli ultimi due requisiti sono di natura strutturale e per quanto possano sembrare ovvi occorre dire che spesso non costituiscono risorse di facile reperibilità. Il primo aspetto implica invece un doppio livello: a un livello minimo, una procedura di schedatura con la quale si rilevano i tratti somatici di ciascun documento (un titolo, un autore, una data, una tipologia di materiale, delle parole chiave per riassumerne il contenuto) e li si immette in un data base; a un livello massimo, la catalogazione secondo procedure standardizzate, che fanno riferimento a norme certificate a livello internazionale (Iso) e nazionale (Uni), e che, come tali, si avvalgono di strumenti per l'indicizzazione dei documenti di natura più sofisticata di un semplice elenco di parole chiave quali possono essere *thesauri*, soggettari e classificatori mutuati dalle scienze biblioteconomiche.

20

venti

Conclusioni*

A chiusura di queste giornate di intenso lavoro, ritengo importante sottolineare alcune acquisizioni che sono state maturate nel corso del presente convegno; acquisizioni che sono in grado di fornire al nostro impegno la carica motivazionale, l'aggiornamento informativo e professionale necessari per affrontare il secondo triennio di applicazione della legge 285/97.

Indubbiamente l'ampia rete di rapporti che, in applicazione della legge 285/97, si è progressivamente costituita dal centro alla periferia, sta a significare che la macchina politico-amministrativa messa in moto dalla suddetta legge procede ormai in modo inarrestabile. Questa rete di rapporti costituisce uno splendido fatto compiuto: invero tutte le articolazioni istituzionali e funzionali attivate dalla legge 285/97 – dal Dipartimento affari sociali, che costituisce l'elemento trainante, alle Commissioni parlamentari, all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, fino alla Commissione nazionale abuso e maltrattamento – attestano la grande attenzione che la politica nazionale sta dando ai problemi dei minori.

Questi risultati autorizzano la speranza che in futuro prossimo le politiche e le strategie per i minori possano essere pensate non già come linee di intervento di carattere residuale all'interno del grande mondo della compagine delle politiche sociali, ma come una autonoma politica sociale rivolta a quelle categorie di cittadini.

Nel quadro delle articolazioni istituzionali attivate dalla legge 285/97 constatiamo che per noi operatori risulta essere di grande aiuto il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, non soltanto perché costituisce uno stimolo per la raccolta organica dei dati, nonché una risorsa a cui attingere per la lettura dei dati stessi, ma anche perché si presenta come il punto focale di divulgazione di cultura rinnovata per i minori.

Inoltre, sempre nel quadro delle menzionate articolazioni della legge 285/97, risulta fondamentale l'assemblea degli assessori alle politiche sociali delle regioni che delineano le prospettive di intervento e hanno sostenuto la costituzione del Gruppo tecnico interregionale per le politiche per i minori, quale supporto tecnico e colle-

* Giuseppina Coppo, Gruppo tecnico interregionale.

gamento nazionale delle linee di sviluppo indicate dal livello politico. Il suddetto organismo funge da istituzione pilota rispetto alle singole organizzazioni regionali con specifico riferimento ai loro compiti di indirizzo e di programmazione.

La programmazione della politica sociale per i minori si inscrive in una normativa che rafforza la 285/97 – la legge 451/97, la legge quadro 328/00 di riforma dell'assistenza – e si inquadra in misure programmatiche: il Piano nazionale infanzia, il Progetto obiettivo materno infantile. In questo scenario si collocano le indicazioni ed i dispositivi regionali pertinenti, quale il Piano infanzia regionale, i piani di zona dei servizi sociali, la carta dei servizi e altro.

Le Regioni pertanto sono chiamate ad avvalersi della normativa e delle misure programmatiche testè ricordate per sostenere gli operatori, che sono l'autentica "forza" di questa legge. Costoro, nel corso del primo triennio di applicazione della legge 285/97, hanno realizzato il seguente ciclo di attività.

- Avviamento di 242 ambiti di programma. A questi si aggiungono i 15 ambiti delle città riservatarie.
- Avviamento di complessivamente 3100 progetti esecutivi precedentemente approvati nei piani territoriali.
- Promozione di ben 8180 interventi – azioni che componevano i progetti esecutivi.
- Coinvolgimento di 1.350.000 fruitori – destinatari degli interventi.

Ulteriori dati significativi sono:

- il "gruppo" di operatori coinvolti (pubblici, privati, volontari ecc.) è composto da circa 45 mila persone;
- nel 75% dei casi vi è stata la compartecipazione del volontariato nella fase preparatoria dei piani territoriali, così come si è registrata per il 21% la presenza della cittadinanza e per il 74% della scuola;
- per il 44% delle situazioni il piano territoriale è stato diffuso e comunicato al di fuori degli addetti ai lavori;
- il 90% delle Regioni ha fatto almeno un convegno regionale e il 95% delle stesse ha fatto anche informazione a livello locale.

E ancora molti altri sarebbero i dati di grande significato relativi all'applicazione della legge 285/97 acquisiti con il monitoraggio e raccolti dal Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Ebbene, il patrimonio di elementi che sono stati appena richiamati dovrà essere supportato e rafforzato da un *iter* formativo in progressione. Così come si è allestita una formazione a livello centrale, per avviare lavori comuni su tutto il territorio nazionale, ora si può procedere a una fase successiva che preveda una formazione a una pluralità di livelli – regionale, interregionale e nazionale – nel cui ambito si possano situare un piano di formazione che le Regioni concorderanno nell'ambito del Gruppo tecnico interregionale per le politiche per i minori.

La maturità acquisita metterà in moto anche un costante aggiornamento formativo tramite la verifica continua del lavoro fatto e tramite l'utilizzo delle informazioni anche per via telematica.

Come abbiamo più volte ricordato siamo impegnati a far evolvere la cultura del contesto nazionale, non prima di aver fatto crescere la nostra. L'obiettivo generale che ci prefiggiamo è quello di migliorare la qualità della vita dei giovani e dell'infanzia; ciò, oggi, significa imporre a una società frenetica, ansiosa, stressata, consumistica e snervata, quando non addirittura scompaginata da diversi fattori, l'attenzione prioritaria alle necessità dell'infanzia e dei giovani. Pertanto le politiche sociali rivolte alle fasce emergenti della società non possono essere scolorite all'interno delle generiche linee di politica sociale, ma devono avere un riconoscimento e una attenzione adeguate sia a livello locale, che regionale, che centrale.

Un veicolo per avviare e rafforzare il cambiamento culturale è indubbiamente la diffusione delle conoscenze sulla 285, che non è una legge "assistenziale" ma una legge che tutela i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Ciò implica molte cose: coinvolgere maggiormente la società civile e i genitori che sono una delle tante risorse in campo; scoprire le risorse autonome della società civile, il che permette di aggiungere un'ulteriore forza alla 285; individuare altri interlocutori con i quali condividere obiettivi e progetti per lavorare con e per la "normalità"; lavorare nei luoghi ove i giovani si incontrano e vivono, luoghi che sono, oltre la scuola, le discoteche, gli spazi informali di incontro e le agenzie di lavoro. Proseguire nel costruire piani di lavoro concertati sia a livello istituzionale che interdisciplinare è stato arricchente, ma dovrà essere potenziato. Occorre pertanto coinvolgere non soltanto il settore dell'assistenza, ma anche tutti i settori istituzionali trasversali quali urbanistica, arredo urbano, parchi e giardini, istruzione, tempo libero, sport, turismo, pari opportunità, rapporti con l'Europa, e altro, oltre ai Centri di giustizia minorile, le scuole (che sono oggi governate da una normativa nuova, imperniata sull'apertura della scuola al territorio), le Aziende sanitarie locali, le Province.

Concludo questo incontro prima ricordandovi che per Stendhal il poter unire il mestiere (oggi diremmo la professionalità) e la passione equivale alla felicità, e poi ringraziandovi per la partecipazione ai lavori svolti all'interno dei gruppi - lavoro che forniranno certamente un esteso e prezioso materiale di riflessione per il Gruppo tecnico interregionale per le politiche per i minori – sia ricordando insieme a voi il percorso che è stato compiuto, sia augurandovi di essere sempre più protagonisti di questo processo. Un processo che deve approdare alla maturazione di un ruolo protagonista per questi stessi soggetti sociali nell'ambito delle politiche per i minori, soggetti che ancora oggi tendono invece a rimanere semplici destinatari delle politiche sociali.

Le vignette di Andrea Pedrazzini

LA FAMIGLIA NON E' UN FATTO PRIVATO, CHE SFUGGE ALL'INTERVENTO PUBBLICO.
LO SO. ALTRIMENTI COME SI POTREBBERO PROMUOVERE I DIRITTI?
andpad

SCUSINO... INVECE DI LEGGI CHE CI FANNO LAVORARE MEGLIO, COME LA 285, NON POTRESTE FARE DELLE LEGGI CHE NON CI FANNO LAVORARE DEL TUTTO?
andpad

CI VUOLE UNA CITTÀ A MISURA DI BAMBINO. SOLO COSÌ LA CITTÀ SARÀ VIVIBILE PER TUTTI!
MA NON È POSSIBILE! TI IMMAGINI GLI INGORGHI CON LE AUTO A PEDALI?
NON SE NE ESCE PIÙ!

IL PROBLEMA È GARANTIRE IL REGOLARE ITINERARIO DI CRESCITA UMANA
GIÀ. E IN PIÙ ORA NON C'È PIÙ LA LEVA OBBLIGATORIA.

COSA FAI?
STO PROGETTANDO UN INTERVENTO SOCIALE PER ADOLESCENTI.
CE LE HAI LE REEBOK?
andpedoo

GLI ADULTI CHE LAVORANO PER I BAMBINI SONO UNA CATEGORIA BISTRATTATA E DIMENTICATA.
PROPRIO COME I BAMBINI CHE LAVORANO PER GLI ADULTI.
andped

PERCHÈ NON RIUSCIAMO SEMPRE A CONFRONTARCI SUI PROGETTI?
È CHE NON SIAMO ANCORA UN PUZZLE!
andped

VORREI ESSERE FELICE.
MA TACI, CHE HAI ANCORA TUTTA LA VITA DAVANTI!
andped

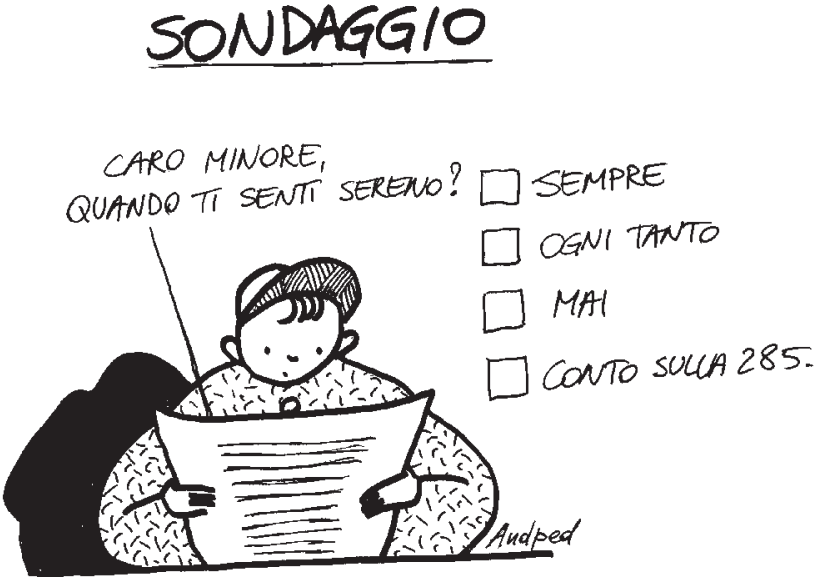
VISTO IL PESO DEI PRIMI TRE...
PER I PROSSIMI ANNI, CI DIAMO TUTTI UNA MISSION?

CREDEVO DI VENIRE QUI AD USARE UN CALAMAIO ED ERA GIÀ QUALCOSA...
ED INVECE MI AVETE FATTO IMMAGINARE UN ARCOBALENO. GRAZIE.

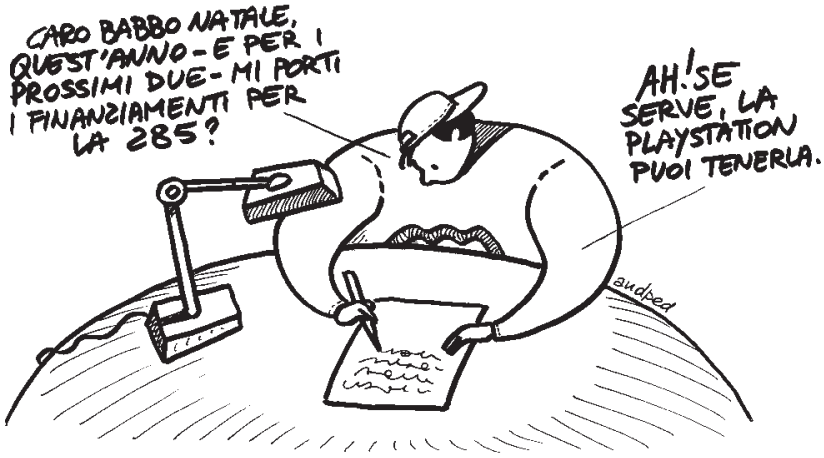
MAMMA! HO LA STESSA ETÀ DELLA 285!
SÌ, VABBÈ... NE RIPARLIAMO FRA TRE ANNI...
audped

INFORMAZIONE - SOSTEGNO - PROMOZIONE
SERVIZI - INTERVENTI - ACCOGLIENZA
ASSISTENZA - TUTELA - PREVENZIONE
AGGREGAZIONE - PROGETTI
E TUTTO QUESTO IN UNA SOLA LEGGE?
audped

LA MALEDUCAZIONE ISTITUZIONALE TRA ENTI LOCALI CREA CONFLITTI INUTILI.
MA COME! HO SEMPRE SAPUTO CHE ERA BUONA NORMA NON RISPETTARE LE NORME.
andped


SONDAGGIO
CARO MINORE, QUANDO TI SENTI SERENO?
SEMPRE
OGNI TANTO
MAI
CONTO SULLA 285.
Andped

ABBIAMO COSTRUITO RECINTI PER GLI IMMIGRATI CHE NON HANNO FATTO NIENTE. POTREMMO RECINTARE ANCHE I MINORI... IN FONDO, ANCHE LORO NON HANNO COLPE.
audped


CARO BABBO NATALE, QUEST'ANNO - E PER I PROSSIMI DUE - MI PORTI I FINANZIAMENTI PER LA 285?
AH! SE SERVE, LA PLAYSTATION PUOI TENERLA.
audped

ADESSO C'È DA PENSARE
LA 285 NEL SECONDO TRIENNIO.
FORZA!
PROGETTIAMO COME FARE
I PROGETTI!
andped

LA 285 È CONOSCIUTA
ED APPREZZATA IN TUTTO
IL MONDO!
GIÀ! CREDO SIA
L'UNICO "MADE IN ITALY"
DI CUI ANDARE ORGOGLIOSI
andped

DIMMI DI COSA HAI BISOGNO E NOI FAREMO UN PROGETTO INTEGRATO COSÌ DA CONSOLIDARE LE OPPORTUNITÀ PER TE, MINORE...
MINORE A CHI?!
audpeat

DOBBIAMO ASCOLTARE DI PIÙ I BAMBINI
DIAMO A TUTTI LORO UN TELEFONINO!
COSÌ CI MANDANO GLI SMS!
audpeat

MIO FIGLIO HA NOVE ANNI. È NELL'ETÀ PIÙ BELLA!
PERCHÈ? HA GIÀ TUTTI I POKÉMON?
avidpad

Cari convenuti, la 285 è uno strumento della politica verso i minori...
...che però non votano.
No. Infatti il mio intervento sarà breve...
avidpad

Area flussi informativi e documentazione: i contributi

Osservazione e monitoraggio: condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza*

1. Il seminario; 2. L'approccio; 3. I concetti; 4. I riferimenti di legge; 5. I soggetti e le azioni; 6. I risultati del seminario

1. Il seminario

1.1 Il seminario: perché

Le motivazioni che hanno portato alla programmazione del seminario formativo nazionale *ex* legge 285/97 nell'area flussi informativi e documentazione dal titolo *Osservazione e monitoraggio*, possono essere raccolte attorno a tre direttrici:

- Lo sviluppo di una cultura del progetto come quella che fa da riferimento all'attuazione della legge 285/97 sottintende un rapporto stretto e coerente con la cultura dell'osservazione e della documentazione.
  In questa prospettiva nel primo "manuale" di orientamento alla progettazione degli interventi previsti dalla legge 285/97 viene sottolineato fortemente il ruolo della documentazione e nel secondo "manuale" alla documentazione viene dedicata una "fase" specifica con gli approfondimenti collegati.
- Nel nostro Paese, dal livello centrale a quelli più periferici, un'area problematica è rappresentata dal binomio osservazione-documentazione, cioè dalla sistematizzazione dei materiali informativi, sia in fase di raccolta che, soprattutto, nell'organizzazione dei dati, nella standardizzazione e accessibilità delle informazioni. Nell'ambito delle tematiche relative all'infanzia e all'adolescenza è stato avviato un processo per migliorare questa situazione ma c'è ancora molto da fare. La consapevolezza di queste carenze ha spinto la committenza del programma formativo previsto per la legge 285/97, il Coordinamento degli assessori regionali alle politiche sociali e quindi il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, a orientare la proposta formativa su questo tema.
- In una situazione complessivamente non soddisfacente rispetto all'osservazione e alla documentazione sulle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza, si rilevano, in molti territori del Paese, esperienze valide e sperimentazioni positive che, nell'ambito delle diverse discipline, competenze professionali e responsabilità

* Stefano Ricci, sociologo, coordinatore scientifico del seminario.

istituzionali, possono rappresentare non tanto dei modelli da imitare quanto degli "esempi del possibile". Nella volontà e nella necessità di cercare accordi e sinergie tra le sedi nazionali e quelle locali che si occupano di questi temi, in relazione alla legge 285/97 ma non solo, da più parti è emersa l'esigenza di trovare una sede di incontro e confronto tra soggetti diversi per cercare insieme linguaggi comuni, strumenti compatibili e metodologie raffrontabili; la logica seguita è quella di non marginalizzare le situazioni locali meno attrezzate e di non mortificare le esperienze migliori, nella prospettiva di una "soglia" minima, ma non minimale, da richiedere a tutti e di un denominatore comune (in termini di "oggetto" e "canali" dei flussi informativi) che permetta la collaborazione garantendo l'autonomia organizzativa ai livelli regionali e territoriali.

I livelli delle finalità di un'esperienza come quella vissuta a Montecatini sono diversi:

- da quello istituzionale, per il quale ci si prefigge di sostenere, sia centralmente che localmente, il processo di sviluppo di un sistema articolato di documentazione e informazione sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza;
- a quello scientifico-tecnico, per cui si vorrebbero raccogliere delle indicazioni riconducibili, nel rispetto e nella valorizzazione delle differenze, a una progettualità unitaria da consolidare e arricchire di contributi ed esperienze particolari.

1.2 Il seminario: come

Il seminario intendeva fornire un orientamento complessivo e strumenti operativi sui flussi informativi relativi all'infanzia e all'adolescenza rispetto a tre *aree*:

- lettura e analisi della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- ricognizione sull'organizzazione e lo stato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- trattamento della documentazione sull'infanzia e l'adolescenza.

Sulla metodologia, va sottolineato come il seminario si è sviluppato in tre moduli, a tema, di due giornate ciascuno, a loro volta articolati in due momenti, il primo teorico/tecnico, il secondo operativo/pratico; per questo si sono individuati due tipi di contributi: le relazioni (di carattere teorico) e le comunicazioni (di esperienze ma ancorate a riferimenti teorici che vengono esplicitati dai relatori).

Sono sostanzialmente quattro i metodi utilizzati nel seminario: le sessioni in plenaria, per ascoltare le relazioni e le comunicazioni; i lavori di gruppo, per approfondire e condividere le esperienze personali;

i "mini gruppi", per acquisire un metodo partecipativo e di confronto già nella fase di apprendimento; le esperienze, in cui si prova a fare "documentazione".

Tra gli **strumenti** possiamo inserire: i *tutor*, (facilitatori e accompagnatori ma anche riferimenti e sostegno); i materiali (sia i materiali in cartella che le tracce delle relazioni, sia le presentazioni delle esperienze comunicate che le sintesi dei lavori di gruppo); le proposte di esercitazioni a casa (con la possibilità di una restituzione nel modulo successivo); l'accompagnamento interfase (non una consulenza ma un approfondimento dei contenuti del seminario).

1.3 Il seminario: cosa

Passare in rassegna, seppur brevemente, tutti e tre i moduli del seminario è indispensabile per comprendere la profonda unità progettuale e operativa ("nei" moduli e "fra" i moduli) pur nella differenza e nella articolazione dei contenuti; è da tenere presente che i diversi momenti del seminario rappresentano dei "punti" di una linea, sono le "tappe" di una "pista" percorsa insieme.

Rispetto ai **contenuti** il percorso proposto è il seguente:

Nel primo modulo il tema dell'*Analisi degli approcci ai flussi informativi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza* è stato sviluppato dalla relazione su *Le indicazioni di legge, le piste che si stanno percorrendo* che si sintetizza nei paragrafi successivi e dalla relazione dell'Istat dal titolo *Dai concetti di dato, indice, flusso informativo allo stato dell'arte della conoscenza sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*.

La parte operativa di *Presentazione di strumenti di analisi e di lettura dei dati in relazione a finalità organizzative e progettuali*, dopo la comunicazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su *La base dei dati statistici del CNDM* ha toccato alcuni aspetti demografici con *La banca dati demografico-evolutiva in Piemonte* (comunicazione dell'azienda che gestisce il servizio per la Regione) e con *La salute dell'infanzia e dell'adolescenza a Bologna* (comunicazione del Comune di Bologna); i contributi di esperienza sono stati portati da *L'approccio GIS dell'Osservatorio sull'infanzia e sull'adolescenza del Comune di Roma* e dall'IRCS Burlo Garofano di Trieste su *Dati e indicatori per la salute dell'infanzia e dell'adolescenza*.

Nel secondo modulo la dimensione teorica riguardava l'*Analisi degli approcci e possibile comparazione nazionale nell'ambito del sistema informativo nei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza*; le relazioni che l'hanno sviluppata sono state *La situazione nazionale dal versante istituzionale*, tenuta da una rappresentante del Cisis-Sisa, e *La situazione nazionale dal versante della ricerca*, tenuta da un ricercatore dell'IRS.

La parte operativa del modulo consisteva in un *Confronto sul passaggio dalla programmazione degli interventi alla riorganizzazione dei servizi* e le comunicazioni che hanno articolato la riflessione sono state da un

lato le esperienze delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana su *I flussi informativi sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza* e, dall'altro, esperienze che hanno approfondito: I servizi per l'adolescenza nella base dati del Pontificio Ateneo Salesiano" e alcuni temi specifici per la legge 285/97: *Il progetto dell'Irer per il monitoraggio della legge 285/97 in Lombardia* e la *La banca dati della legge 285/97*, curata dal Centro nazionale. Il modulo è stato completato da una esercitazione pratica proprio sulla banca dati della legge 285/97.

Nel terzo modulo la dimensione più teorica della "Analisi degli approcci sulla documentazione inerente l'infanzia e l'adolescenza: oggetto di studio e modalità operative possibili" è stata affrontata da due relazioni: *La cultura della documentazione a servizio dell'infanzia e dell'adolescenza*, di una responsabile dell'Associazione italiana documentazione avanzata e *Il sistema bibliotecario: risorse e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, di una esponente dell'Associazione italiana bibliotecari.

Anche la parte operativa del modulo è consistita in un "Confronto sugli strumenti di documentazione per la circolarità e diffusione delle informazioni" articolato in diverse comunicazioni: *Funzioni e attività della Banca dati pedagogica* con l'intervento del suo presidente, *L'attività del Centro documentazione del Centro italiano studi sulla famiglia*, *Il sistema di documentazione utilizzato dal Centro nazionale di documentazione*. Anche questo modulo si è concluso con un'esercitazione pratica, con attività di catalogazione documentaria.

2. L'approccio

L'approccio ai temi del seminario ha tenuto conto di una serie di elementi tra cui i principali sono:

- le indicazioni di legge rispetto all'attività di documentazione e di produzione di informazione sull'infanzia e sull'adolescenza così come sono individuate nella legge 285/97 e nella legge 451/97;
- l'impostazione concettuale e metodologica e l'attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, con particolare riferimento alla funzione di informazione e promozione sulla legge 285/97 assegnatagli dal Dipartimento per gli affari sociali;
- un'analisi del panorama nazionale delle iniziative e delle attività relative all'informazione sui temi della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, dello stato dei servizi per queste fasce di età, della produzione editoriale e della documentazione su argomenti connessi a queste tematiche;
- la riflessione sulle esigenze e sugli impegni operativi a cui erano chiamati i partecipanti al seminario nell'ambito dell'attuazione della legge 285/97 e delle connessioni con la legge 451/97.

L'approccio scelto va esplicitato e giustificato anche per collegare i vari contributi presentati.

- L'approccio ai temi dell'osservazione e del monitoraggio è particolare (sull'infanzia e sull'adolescenza) ma non esclusivo (non solo su sull'infanzia e sull'adolescenza) in quanto se da un lato c'è la consapevolezza che i contributi proposti devono essere centrati e puntuali perché riguardano un "settore" specifico, dall'altro c'è la convinzione che quanto si sta tentando di realizzare nell'ambito delle politiche e dei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza rappresenta una sperimentazione con un orizzonte molto più vasto e una valenza per tutto il sistema dei servizi sociali e del *welfare* in generale.
- Dalla ricerca del dato alla cultura della ricerca è più di uno slogan, è un principio di riferimento ed una progettualità operativa. In prima battuta va sottolineato come, poiché un rischio molto frequente è il considerare la raccolta dei dati un punto di arrivo: i contributi, infatti, hanno rappresentato un mezzo per l'individuazione di una strategia rispetto a un determinato obiettivo; i dati devono costituire un punto di partenza per il lavoro e l'intervento successivi. Ma c'è di più. È un pregiudizio ampiamente diffuso che il dato possieda una consistenza propria e che la riflessione teorica si limiti a iscriverlo in un sistema di relazioni concettuali; in realtà avviene il contrario, è la teoria che trasforma un fatto che accade in uno spazio e in un tempo in un dato, in una informazione; a teorie diverse infatti corrispondono "dati" diversi.
- L'approccio all'osservazione e alla documentazione deve essere generale, generalista ma non generico. Nella consapevolezza che la specializzazione delle competenze sia necessaria si vuole affermare che va ricercato un rapporto organico tra conoscenze specialistiche e conoscenze diffuse anche in relazione ai temi diversi. È in questa prospettiva che si cerca di conciliare la dimensione scientifica (metodologia della ricerca, criteri biblioteconomici per la documentazione...) con la dimensione operativa (in funzione delle esigenze delle politiche territoriali, degli amministratori, degli operatori di base ecc.).

Per qualificare il processo conoscitivo vanno acquisiti un atteggiamento e un metodologia di ricerca.

Atteggiamento di ricerca vuol dire che attraverso la ricerca si mette in discussione:

- la conoscenza che si ha dei problemi;
- il modo attraverso il quale ci si è fatti tale conoscenza;
- le motivazioni e le modalità con cui si affrontano i problemi.

Acquisizione di una metodologia vuol dire non solo imparare a usare (o a conoscere) degli strumenti di ricerca, ma soprattutto sperimentare che chi fa ricerca non è spettatore esterno, ma parte in causa di una situazione.

3. I concetti

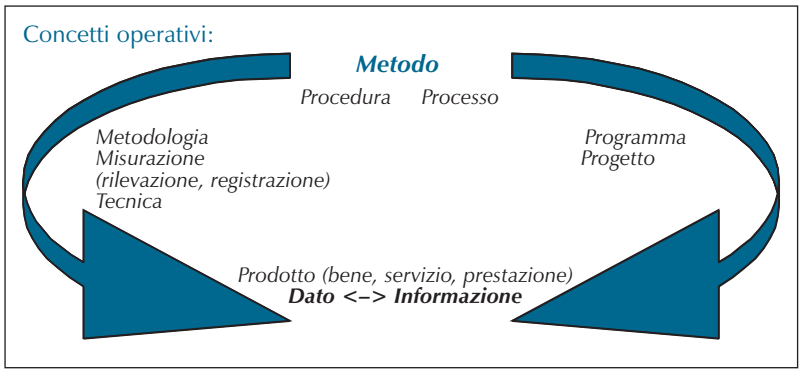
È stato già sottolineato che c'è un collegamento tra il tipo (e la qualità) della conoscenza (che si ha e che si vuole avere) e l'impostazione che si vuol dare all'azione. Un nodo da sciogliere è il rapporto tra conoscenza e azione, tra – per esempio – ricerca sociale e operatività sociale.

Il bisogno di informazione rappresenta la matrice comune a diversi approcci teorici e a diversi principi di riferimento, la necessità di "conoscere per agire" porta all'approfondimento del termine di "concetto".

Il concetto è una proposizione che permette l'organizzazione delle idee e la comunicazione tra gli individui; nelle scienze i concetti orientano la ricerca dei dati e influiscono sulla loro rielaborazione. Ci sono vari tipi di concetti, più o meno complessi e articolati; ogni concetto è costituito da "aspetti" o "dimensioni" che lo caratterizzano. I concetti si sviluppano in maniera diversa a seconda degli ambienti e delle culture a cui fanno riferimento, per cui tendono a variare nel tempo e a essere, comunque il risultato di mediazioni tra i diversi soggetti. (Bezzi, 1998)

Sul piano scientifico è indispensabile chiarire i significati e le accezioni dei concetti che vengono utilizzati per evitare confusioni e sovrapposizioni.

Nella relazione introduttiva al seminario sono stati esposti sommariamente alcuni concetti che potremmo definire "operativi" e altri concetti che rappresentano una sorta di "mappa" per orientarsi tra significati e campi di rilevazione specifici, per chi è impegnato in un processo di ricerca e organizzazione della conoscenza.



3.1 Concetti "operativi"

Per questo paragrafo si fa riferimento, in genere, alle definizioni riportate da Claudio Bezzi nell'utilissimo *Glossario della ricerca sociale e valutativa* (in «Rassegna italiana di valutazione», n. 11, luglio-settembre 1998); si è cercato di organizzare alcuni concetti, utili per i contenuti del seminario nell'ambito della formazione nazionale per la legge 285/97, secondo due direttrici, che potremmo chiamare metodologica e progettuale, che discendono dal "metodo" e arrivano a permettere l'importante distinzione tra dato e informazione.

Metodo

È un termine relativo a questioni generali, a processi mentali relativi a concetti e asserti che scelgono fra tecniche di ricerca in relazione ai suoi obiettivi o bilanciano mezzi e fini.

Il termine è in realtà generalmente usato in senso più ampio e meno astratto; è accettabile col significato di «organizzazione generale della raccolta e del trattamento dei dati, con la combinazione di diverse tecniche». (Means, 1995)

Rispetto a quest'ultima accezione si possono distinguere:

Metodologia

L'insieme delle riflessioni che dal metodo conduce alle tecniche di ricerca; la metodologia è un corpo di riflessioni relativo a una specifica disciplina scientifica.

Misurazione

Procedimento attraverso il quale una proprietà continua (cioè divisibile in parti infinitesimali) viene confrontata con un'unità di misura arbitraria convenzionale. Quando non si tratta di misurazione vera e propria ci si riferisce a procedimenti di "rilevazione" e, più in generale, di registrazione.

Tecnica

Procedimento preconfezionato che permette di raggiungere il fine.

Comuni alle direttrici metodologica e progettuale appaiono i concetti di:

Processo

La serie di atti interconnessi necessari per ottenere un prodotto specifico.

Procedura

Descrizione del processo ed enunciazione delle norme cui attenersi nella sua attuazione.

Sulla direttrice progettuale si possono distinguere:

Programma

Un insieme organizzato di differenti attività (progetti, misure o processi) volti al raggiungimento di obiettivi specifici.

Progetto

Attività singola, con un obiettivo operativo. Un progetto è delimitato in termini di scadenze e *budget*, e può essere parte di un programma.

Prodotto

Il risultato, l'obiettivo operativo di un progetto; va concepito in maniera estensiva, può essere un "bene", un "servizio", una "prestazione".

Dato <-> Informazione

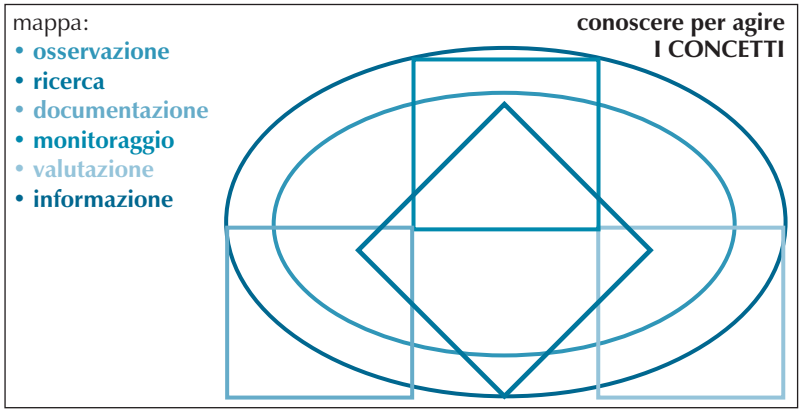
È importante distinguere fra dato e informazione. Il dato è «il valore simbolico assegnato allo stato di uno specifico caso su una specifica proprietà sulla base delle convenzioni e regole stabilite dalla definizione operativa»; è improprio riferirlo ai risultati di un'elaborazione o di una ricerca.

In genere, quindi, il dato è definito come una descrizione originaria e non interpretata di un evento; l'informazione rappresenta l'esito di un processo conoscitivo, nell'ambito di un contesto, con un significato; in genere è un insieme di dati memorizzati, classificati, organizzati, messi in relazione e interpretati. (Cesaroni e Sequi, 1998).

«Partire dal dato per arrivare all'informazione» è un processo che viene realizzato in ambiti diversi. A procedimenti diversi di "trattamento" del dato e di finalizzazione delle azioni corrispondono "concetti" diversi, con connessioni e implicazioni forti che possono determinare confusioni.

Senza la pretesa di essere esauriente e con la consapevolezza che la seguente è solo una delle sistematizzazioni possibili, è stata proposta una "mappa" che colloca in una logica di collegamento e di prospettiva complessiva alcuni concetti relativi al «conoscere per agire».

Concetti "mappa"



Uno dei termini che dà il titolo al seminario è Osservazione e l'«atto dell'osservare» nelle scienze umane e sociali rappresenta da una parte un rapporto consapevole con la realtà, orientato da criteri metodici di rilevazione dei dati e di selezione delle informazioni e, dall'altra, come è stato già rilevato, un approccio, una mentalità per accostarsi alla realtà. Fine di tale rapporto e approccio è la produzione di una conoscenza, resa possibile da procedure che garantiscano l'attendibilità dell'osservazione stessa e ne rendano possibile la verifica, l'utilizzazione, la divulgazione.

C'è un'ampia area comune tra osservazione e ricerca.

Si può definire Ricerca un'attività che tenta di descrivere o capire un fenomeno e di ottenere nuove conoscenze di tipo scientifico o tecnico, che si avvale di un metodo per le procedure adottate e i risultati conseguiti che sia razionale e oggettivo, comunicabile e riproducibile.

Ricerca è il termine più generale, che ha significati anche nel linguaggio comune, in filosofia ecc. La "ricerca sociale" è un'applicazione particolare della ricerca che applica ad un "oggetto" rilevante del campo sociale una metodologia e delle tecniche di raccolta e "costruzione" dei dati proprie dalle varie scienze umane e sociali a cui viene fatto riferimento, ma che mantiene una matrice comune con la modalità di ricerca delle altre scienze.

La definizione di Documentazione – "raccolta criticamente ordinata di materiale informativo sia documentario sia bibliografico" – si configura, rispetto ai contenuti pertinenti ai temi del seminario, in due dimensioni:

- strumento-tecnica della ricerca (sia in generale che sociale);
- disciplina che, a partire dalla costruzione di base dati (riferite a "oggetti" e "argomenti" anche molto diversi, dalle monografie alle pubblicazioni periodiche al materiale grigio, dai dati statistici alla documentazione di servizio) ha come obiettivo fondamentale la comunicazione "universale" dell'informazione.

Le basi delle tecniche moderne di documentazione sono per lo più derivate da quelle, più generiche, della bibliografia e sono relativamente recenti: i primi principi teorici fondamentali sono stati formulati da Paul Otlet nel 1934, nel suo *Traité de documentation*.

La documentazione costituisce uno strumento fondamentale all'interno del lavoro per progetti; essa accompagna e orienta l'agire progettuale con la raccolta e la rielaborazione sistematica dei dati, delle variabili, delle informazioni, dei prodotti e dei risultati.

L'oggetto della documentazione in un'attività progettuale si distri-

buisce dagli elementi di avvio e di implementazione del progetto (i dati di conoscenza di base, le strumentazioni adottate, le attività che si realizzano, le risorse umane e materiali messe in campo, lo sviluppo delle dinamiche e delle relazioni che si instaurano nel progetto) fino agli esiti (i prodotti materiali o intellettuali del progetto, i risultati di impatto, a breve e a medio termine).

Nell'elaborazione e gestione di un progetto, la documentazione contribuisce in modo significativo a connotarlo in senso qualitativo.

Una definizione di Monitoraggio afferma che esso consiste nell'accertamento e nella descrizione puntuale e metodica dell'avanzamento di un progetto e nella segnalazione tempestiva (spesso in tempo reale) di manifeste discrepanze rispetto a quanto prestabilito (Masoni, 1997).

Secondo questo approccio il monitoraggio comprende varie operazioni:

- rilevazione dell'andamento;
- annotazione sufficientemente descrittiva dell'andamento;
- determinazione dell'esistenza di uno scarto fra andamento previsto e andamento effettivo;
- segnalazione (automatica o ragionata) al centro di comando di tutti gli scarti che eventualmente eccedano le tolleranze (*feedback*).

Il monitoraggio è un'attività che può riguardare tutte le fasi e gli aspetti di un progetto e, in base al soggetto che svolge l'azione, utilizza le modalità e le elaborazioni di dati appropriate e si può classificare secondo i seguenti livelli:

- strategico (realizzato dal massimo organo decisionale del progetto o dall'ente tutorio);
- gestionale (realizzato dal centro responsabile di più progetti);
- operativo (realizzato dal *manager* di progetto);
- esecutivo (realizzato dai dirigenti di componenti/sezioni del progetto).

Il termine Valutazione (che non era oggetto dei contenuti del seminario formativo) si presta a molte e varie definizioni; per il livello di collegamento e di distinzione con i concetti fino ad ora elencati si può concordare che sia «un'attività complessa connessa al metodo della programmazione, attraverso la quale si verificano i benefici raggiunti, rispetto alle risorse impiegate e agli obiettivi posti, nonché l'adeguatezza delle strategie attuate per il raggiungimento dei risultati

stessi. Può fare riferimento a standard, scale qualitative e oggettive ed usa tecniche e strumenti vari» (Ministero dell'interno - Direzione generale dei servizi civili - Comit/Sinsa, 1994).

La valutazione è individuata da alcuni come (ma non esclusivamente) un'attività di ricerca sociale applicata, realizzata nell'ambito di un processo decisionale, mentre altri evidenziano come non sia una tecnica di ricerca ma una fase del processo decisionale supportata dall'utilizzo di tecniche di ricerca. Al di là delle sottolineature, la valutazione rappresenta l'insieme delle attività che regolano il meccanismo di *feedback* con cui gestire il processo decisionale e, quindi, uno strumento che mette in condizione i "decisori" di un progetto di confermare o modificare i propri orientamenti.

Vanno sottolineate da un lato la complementarità tra monitoraggio e valutazione e, dall'altro, una serie di "confusioni" che possono creare difficoltà, disguidi, incomprensioni.

Il concetto di monitoraggio non dovrebbe essere associato a quello di controllo, in quanto deve rappresentare una continua raccolta e analisi di dati per poter verificare i progressi di un progetto e poter fare i necessari aggiustamenti; la valutazione si spinge oltre nella misura in cui essa implica l'interpretazione e il giudizio, facendo della differenza con la norma l'oggetto di riflessione e di ricerca di alternative (Masoni, 1997).

Il concetto di Informazione va delimitato e circostanziato perché, se è vero che è "circolare" e traversale agli altri termini presentati in questa "mappa", ha diverse accezioni e significati per cui deve essere contestualizzato rispetto alle dimensioni operative in cui ci si viene a trovare.

Solo un'informazione che sia trasparente (cioè corretta, chiara, comprensibile e completa), che sia partecipata (sia in fase di raccolta che in fase di diffusione/restituzione), che sia strettamente collegata a un approccio progettuale, favorisce lo sviluppo della conoscenza e orienta correttamente l'azione.

Il "ciclo" dell'informazione rappresenta un riferimento importante per quanti si preoccupano della conoscenza; in questa prospettiva diventa importante prestare attenzione all'insieme (cioè i soggetti, gli strumenti, le procedure) della gestione dell'informazione.

Da questo orizzonte prende corpo la definizione di sistema informativo, che rappresenta un «complesso di norme, strumenti e procedure che regolano e permettono lo scambio di informazioni fra elementi del sistema» (Zajczyk, 1996).

Il sistema informativo non è un'agenzia o un ufficio informazioni e tanto meno lo si può far coincidere con un ufficio statistico o un

centro di calcolo. Un'altra definizione mette in evidenza gli aspetti "relazionali" del sistema informativo: «sistema informativo è l'insieme dei metodi e delle procedure formali ed informali, un insieme di tecniche e di tecnologie che servono per raccogliere, immagazzinare, elaborare, distribuire l'informazione» (Cesaroni e Sequi, 1998).

C'è una stretta relazione tra sistema informativo e sistema organizzativo. Un qualche sistema informativo fa parte, comunque, del sistema organizzativo e anche quando non è stato pensato "esiste" e influenza l'approccio alle questioni e le risoluzioni dei problemi.

4. I riferimenti di legge

Rispetto al contenuto specifico della formazione del seminario nazionale su *Osservazione e monitoraggio* i riferimenti legislativi sono essenzialmente due e hanno orientato non solo i contributi delle docenze ma anche l'operatività concreta dei partecipanti, ognuno per le proprie competenze, professionalità e, soprattutto per il proprio ruolo nell'ambito dell'attuazione di queste due leggi.

Il riferimento principale è la legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, nella quale, all'art. 8, si istituisce il "Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico".

In questa prospettiva si incarica il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza a:

- provvedere alla creazione di una banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza;
- favorire la diffusione delle conoscenze e la qualità degli interventi.

Negli artt. 9 e 10 si definiscono i contenuti delle relazioni (delle Regioni, delle Province autonome al Dipartimento per gli affari sociali e di questo al Parlamento), che vanno predisposte entro il 30 giugno di ciascun anno, sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla legge 285/97, sulla loro efficacia, sull'impatto sui minori e sulla società, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel rispettivo territorio.

La legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia* costituisce l'altra "gamba" legislativa del rinnovamento, a livello centrale, delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese. La legge, con l'art. 2, istituisce l'Osservatorio nazionale per l'infanzia che:

- predispone ogni due anni il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;

- predispone ogni due anni la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti;
- predispone uno schema su cui il Governo predispone il rapporto previsto dall'articolo 44 della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo.

Nella legge vengono ridefiniti, all'art. 3, i compiti del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il terzo comma dell'art. 4 ha dischiuso il vasto e articolato orizzonte delle modalità organizzative, di livello regionale, in tema di raccolta dei dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Queste "attività", variamente denominate e definite (centri regionali di documentazione, osservatori, sistemi informativi, servizi, uffici, unità operative) devono acquisire i dati relativi a:

a) la condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza;
b) le risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento nel settore;
c) la mappa dei servizi territoriali e le risorse attivate dai privati.

Sempre l'art. 4, al fine di rendere coordinata l'azione in materia di infanzia e di adolescenza tra lo Stato e le Regioni, assegna alle Regioni il compito di prevedere idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale.

Oltre a questi recenti e diretti riferimenti normativi nazionali in tema di raccolta dati sull'infanzia e sull'adolescenza, ci sono altre indicazioni che tratteggiano un sistema informativo complessivo, anche se manca una "cornice" organica e globale; nel seminario sono stati offerti alcuni contributi che hanno illustrato la situazione generale.

5. I soggetti e le azioni

È arduo riuscire a descrivere con chiarezza e concisione lo stato delle esperienze di soggetti diversi, a livello nazionale e locale, nell'ambito della osservazione, del monitoraggio, della documentazione sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza. Può essere però utile tratteggiare alcuni elementi che riguardano i soggetti coinvolti, a livello centrale e periferico, e le azioni, intraprese o possibili, in questo settore.

A livello centrale il DAS - Dipartimento per gli affari sociali ha impegnato il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, nelle attività previste dalla legge 285/97 e dalla legge 451/97.

Rispetto alla prima le funzioni del Centro nazionale sono essenzialmente due:

- reperimento, raccolta e catalogazione (cartacea e informatica) dei materiali prodotti nell'ambito degli interventi realizzati con i fondi della legge 285/97;
- ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge 285/97.

Ambedue le azioni sono realizzate in stretto raccordo con il Gruppo tecnico interregionale politiche minori – aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, e quindi con i referenti regionali per l'attuazione della legge 285/97, e con i referenti delle 15 città riservatarie.

Rispetto alla prima azione sono in Internet le schede di tutti i piani territoriali di intervento degli ambiti territoriali e città riservatarie e degli oltre 3000 progetti esecutivi in cui sono articolati; si stanno raccogliendo i materiali prodotti dai rispettivi ambiti territoriali per essere catalogati ed inseriti nella banca dati.

Rispetto alla ricognizione sullo stato di attuazione della legge 285/97 sono state predisposte delle schede di rilevazione di base e teoriche, a livello di Regione e di ambito (concordate tra Centro nazionale e Regioni) che vanno compilate a cadenza periodica; recentemente queste schede sono state proposte anche alle città riservatarie.

Rispetto alla legge 451/97 si sta lavorando sui flussi informativi previsti dalla legge, con particolare attenzione all'art. 4 e alla collaborazione con le Regioni.

Tra le misure finora adottate per la sua applicazione, oltre ai regolamenti attuativi previsti emanati nel corso del 1998, occorre segnalare l'elaborazione di una proposta di documento finale sui flussi informativi da parte del Tavolo tecnico della conferenza Stato-Regioni a cui hanno partecipato, oltre al Centro nazionale e alle Regioni, i Ministeri e l'Istat; parte integrante del documento sono una serie di griglie per la rilevazione dei flussi informativi esistenti a livello regionale. Questi strumenti servono a fotografare l'esistente, non tanto dal punto di vista delle informazioni e dei dati che si possiedono, ma dei modi in cui le Regioni si sono organizzate per avere informazioni su:

- le modalità organizzative con cui le Regioni hanno avviato l'applicazione della legge 451/97;
- la condizione dei minori;
- lo stato dei servizi;
- la documentazione regionale sui minori.

Sono state inoltre definite una serie di tipologie comuni (18/19) di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, da riclassificare a livello nazio-

nale, così da permettere la comparazione delle diverse situazioni regionali e individuati una serie di indicatori sull'infanzia e l'adolescenza di cui sono stati approntati recentemente gli aggiornamenti regionali da parte del Centro nazionale.

Le azioni di raccolta dati su infanzia e adolescenza promosse dai Ministeri confluiscono prevalentemente nell'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia (tra cui la relazione biennale ed il rapporto all'Onu sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo) e nel piano di azione del Governo.

L'Istat ha recentemente sviluppato un'attenzione specifica ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo anche forme di collaborazione con le Regioni.

La conferenza Stato-Regioni è stata investita, come appena spiegato, dalle Regioni in relazione alla definizione dei flussi informativi per l'attuazione dell'art. 4 della legge 451/97 e, probabilmente, avrà un ruolo sempre maggiore in funzione del necessario raccordo tra i livelli centrale e periferico (ad esempio rispetto alle linee guida sugli *standard* per i servizi rivolti ai minori).

Il Cisis rappresenta la progettualità operativa delle Regioni per costruire un sistema informativo sociale a livello regionale, di tipo generale comprendente, quindi, anche l'ambito dell'infanzia e dell'adolescenza.

A livello periferico le competenze principali in materia di osservazione e documentazione della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza rimangono delle amministrazioni regionali. In diversi casi sono state coinvolte attivamente le Province, con funzioni e responsabilità diverse da Regione a Regione. Le comunità montane rappresentano un soggetto "intermedio" significativo anche in tema di analisi della condizione dei minori, soprattutto in quelle Regioni dove sono state definite come ambiti territoriali per l'attuazione della legge 285/97.

Il Comune rimane l'unità principale di riferimento per la raccolta dei dati e per l'analisi degli interventi su infanzia e adolescenza; la prevalenza dei Comuni molto piccoli nel nostro Paese impone l'aggregazione collaborativa anche in questo campo e l'implementazione della legge 285/97 ha dato un impulso in tal senso.

Non sempre facile e lineare appare il rapporto tra enti pubblici territoriali (soprattutto i Comuni) e le aziende sanitarie locali, in materia di raccolta e raccordo delle informazioni sull'infanzia e sull'adolescenza. In qualche Regione dove il processo di integrazione sociosanitaria funziona bene la situazione è migliore; in altri territori rimangono zone d'ombra.

A livello locale ci sono altri soggetti che rappresentano, al tempo stesso, sia fonti di dati sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza

e sullo stato dei servizi a loro rivolti, che collettori di informazioni e conoscenze diverse. Vanno coinvolti in un organico piano di rilevazione di dati sicuramente degli enti quali: le scuole, dei vari ordini, dal provveditorato al plesso del circolo didattico; le prefetture; i tribunali e le procure per i minorenni e i centri per la giustizia minorile, ma anche, in relazione alla produzione di testi e pubblicazioni periodiche inerenti l'infanzia e l'adolescenza, le biblioteche ed il mondo dell'editoria (case editrici - riviste).

Anche le università e gli enti di ricerca da un lato, e l'associazionismo, il terzo settore, il volontariato, e le realtà di base dall'altro, rappresentano soggetti che producono e raccolgono dati e informazioni sull'infanzia e sull'adolescenza.

In una prospettiva complessiva pare opportuno che, almeno a livello regionale, si possano trovare, nel rispetto delle autonomie, forme di raccordo per uniformare i flussi informativi. Attualmente può apparire un'utopia ma può diventare progetto costruire una modalità comune, o comunque collegabile, dal singolo consultorio familiare, al centro di aggregazione giovanile, passando per l'Ispettorato del lavoro e per la Divisione di pediatria, fino a raggiungere l'Istituto penitenziario minorile e l'Ufficio minori dell'Assessorato regionale.

6. I risultati del seminario

Al termine del percorso proposto nel seminario su *Osservazione e monitoraggio: condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza; interventi, risposte, servizi; documenti e rappresentazioni* sono quattro le aree da cui sono emerse le suggestioni più forti: gli obiettivi, le aspettative iniziali, le domande ai relatori, i lavori di gruppo.

Dagli obiettivi

È stato proposto un seminario che doveva seminare e non poteva raccogliere. È stata una prima occasione, articolata e ampia, di conoscenza e confronto.

L'obiettivo dell'unitarietà rispetto ai temi dei flussi informativi su infanzia e l'adolescenza è stato sottolineato da tutti i partecipanti; è importante e può essere costruito solo con percorsi locali adeguatamente raccordati, non può essere "imposto" dall'alto.

Alcuni obiettivi specifici sono stati probabilmente raggiunti:

- c'è stata comunicazione e scambio; è stata una delle dimensioni più gradevoli, sia per la comunicazione diretta, faccia a faccia, che per quella "a distanza", nel raccordo tra i moduli via e-mail;
- è apparsa "palpabile" la crescita della cultura della documentazione; è aumentata la consapevolezza, è cresciuta la sensibilità, si è incrementato il livello del linguaggio comune;

- si è avviata l'acquisizione di un approccio multidisciplinare al tema dei flussi informativi; ognuno di noi può/deve essere un po' documentarista, un po' statistico, un po' ricercatore, pur con il necessario supporto degli specialisti di settore.

Dalle aspettative

- Impossibile dire quali aspettative individuali e collettive siano state soddisfatte; d'altra parte è difficile (e forse a volte non opportuno) accontentare tutti.
- Si può dare l'assicurazione che da parte dello *staff* è stato dato il massimo, e che la maggior parte dei partecipanti ha risposto bene alle sollecitazioni.
- Le impressioni "a caldo" e i riscontri che si hanno, a distanza di qualche mese, sono sostanzialmente positivi.

Dalle domande ai relatori

- È stato un momento importante e significativo; il metodo utilizzato ha permesso di sopperire, in parte, alla scelta di non utilizzare in ogni occasione il lavoro di gruppo.
- È stata favorita la capacità di sintesi che ha permesso un maggiore approfondimento da parte dei relatori; ci sono stati punti e momenti critici ma buona è apparsa la comunicazione.
- Le e-mail e l'accompagnamento interfase, anche se ancora in embrione, hanno rappresentato un utile nuovo canale di comunicazione e formazione.

Esigenza della "linea": di comportamento, di azione, di lavoro

Dai lavori di gruppo sono emerse alcune esigenze forti.

- È un'esigenza che non ha avuto risposte esaurienti nel seminario e, in questa fase politica delicata di "dialogo turbolento" tra centro e territori locali, non sembra possibile dare risposte a tempi brevi. D'altra parte, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è uno strumento tecnico di supporto che non può sostituirsi ad altri mentre deve "reggere" pressioni, legittime e comprensibili, sia verso l' "alto" che verso il "basso". L'unica strada praticabile in questo periodo appare quella di cercare di favorire la partecipazione della base, sia operatori che amministratori.

Esigenza di strumenti unitari

- Non c'è l'autorità per imporre strumenti, dettare *standard* e non è detto che questo sia un male perché è necessario garantire la "comunicazione tra le diversità"; è auspicabile che chi lavora sul campo acquisisca l'autorevolezza per proporre procedure comuni, per trovare – insieme – i formati scambiabili, gli ambiti comuni, la soglia minima di informazioni da raccogliere in "periferia" e da inviare al "centro" per essere rielaborate e restituite.

Anche la coerenza tra approcci, procedure e strumenti adottati non può essere garantita da un "centro", e neanche dal Centro nazionale; ci sono tanti "prodotti", tante "ditte", c'è un "mercato" per cui non è possibile indicare "chi è buono e chi no". La raccomandazione da fare è che, al di là delle modalità utilizzate, sia gli enti locali che le istituzioni pubbliche mantengano la titolarità, il controllo e la memoria di quanto realizzano o fanno realizzare.

Esigenza di relazioni stabili e dinamiche

- Il Centro nazionale è e vuole rimanere un punto della rete, delle reti di relazioni tra operatori ed enti impegnati sul tema dei flussi informativi relativi all'infanzia e all'adolescenza. Gli orientamenti, le tendenze, le "velocità" sono molte e diverse, e rischiano di travolgerci tutti; l'unica strada per contrastare la dispersione è la cura primaria delle relazioni personali tra soggetti con ruoli istituzionali, competenze e professionalità diverse ma con obiettivo comune; in sostanza la costruzione di una rete "dal basso" che possa sopperire agli scompensi di un sistema di difficile implementazione.

Un'attività, un'esperienza e quindi anche un seminario di formazione rispecchia convinzioni, atteggiamenti e comportamenti di chi lo ha organizzato e di chi ne è protagonista.

Il seminario sui flussi informativi sull'infanzia e sull'adolescenza, pensato in un certo modo, si è arricchito, cammin facendo, della presenza propositiva e stimolante dei partecipanti e dei contributi dei relatori, del "sistema formativo" costruito attorno alla formazione interregionale per la legge 285/97.

Gli esiti, i risultati di quanto siano riusciti a "seminare" questi moduli formativi si potranno vedere in futuro; non dipendono tanto e solo dai partecipanti ma l'opportunità offerta è sembrata significativa e utile.

Le "piste" suggerite dalla legge 285/97 e dalla legge 451/97 anche rispetto ai temi della conoscenza dell'infanzia e dell'adolescenza, della documentazione, dei sistemi informativi, identificano un processo innovativo che punta sulla partecipazione ed il coinvolgimento dei soggetti coinvolti, per differenti responsabilità istituzionali e per diversi ambiti territoriali di competenza.

I rischi sono molti, proporzionali alle potenzialità; le possibili implicazioni di questo processo avviato sono tante anche sul versante dell'"osservazione" e tali da imporre una riflessione ampia sui possibili scenari futuri.

Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione*

1. Le aspettative verso il seminario; 2. Metodologia di lavoro; 3. Clima di gruppo; 4. La legge 285/97 a partire dalle esperienze dei partecipanti; 5. Lo sviluppo degli osservatori a livello regionale; 6. L'osservatorio e il monitoraggio dei progetti L. 285/97

1. Le aspettative verso il seminario

Le aspettative dei partecipanti alle due edizioni dei seminari sui flussi informativi si sono differenziate in relazione ai due filoni operativi di riferimento: l'applicazione della legge 285/97 e della legge 451/97 sugli osservatori, oltre che in relazione alla situazione dei diversi contesti regionali di provenienza e dei diversi ruoli operativi esercitati.

Diversi partecipanti, al momento della realizzazione del seminario, si ritrovano nella fase di progettazione dell'osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza e in ragione di ciò le esigenze espresse sono apparse molto concrete:

- acquisire strumenti e supporti tecnici per la realizzazione di osservatori locali;
- avere chiare indicazioni (sul piano metodologico, strumentale ecc.) rispetto all'implementazione degli osservatori, in particolare le linee guida procedurali e di contenuto;
- avere delle linee guida per organizzare la formazione degli operatori in funzione anche dei compiti legati al monitoraggio dei progetti e servizi;
- avere scambi e confronti con altre esperienze territoriali al fine di promuovere reti di comunicazione sullo stato dell'arte dell'informazione e della documentazione;
- capire come strutturare lo scambio tra centro e periferia rispettando le esigenze di analisi e sintesi dei dati, qualità delle informazioni, utilità delle informazioni sia per il livello locale, periferico, sia per il livello regionale, centrale;
- capire cosa chiedere agli ambiti territoriali, come gestire i flussi in modo da ottenere una circolarità/scambio delle informazioni;
- capire meglio cosa può offrire il monitoraggio sulla qualità dell'offerta di progetti e servizi;

* Rielaborazione delle sintesi dei *tutors* a cura di Roberto Maurizio.

- conoscere quali sono gli indicatori di qualità dei progetti e dei servizi;
- delineare il proprio ruolo e quello del proprio ente all'interno dei flussi informativi e della documentazione;
- formare una base comune di riferimento sul piano culturale con delle "buone prassi";
- valutare la trasferibilità in altri contesti, proprio perché la costruzione di sistemi informativi è demandata al livello locale;
- vivere un'esperienza sulla tecnica del monitoraggio, utile a imparare a utilizzare gli strumenti necessari.

2. Metodologia di lavoro

Il lavoro di gruppo pur avendo una funzione marginale all'interno del seminario ha contribuito a creare lo spazio di vicinanza e di relazione tra i partecipanti. Pur essendo il seminario centrato sui contenuti, le persone sono state facilitate all'apprendimento e all'ascolto, trovando spazi di interazione e di protagonismo nei piccoli gruppi.

Alcuni hanno accolto favorevolmente l'impostazione del seminario centrato più sul contenuto delle relazioni che sui lavori di gruppo. Altri, invece, ritenevano che andasse concesso più spazio ai lavori di gruppo per un maggior scambio di esperienze tra i partecipanti.

Le esercitazioni durante i seminari sono state particolarmente apprezzate, ma hanno anche prodotto una parziale delusione in alcuni, in quanto il tempo dedicato alle esercitazioni è stato in proporzione decisamente ridotto in rapporto alle attese di apprendimento e di acquisizione di strumenti e di pratiche.

Salvo qualche rara eccezione, i "compiti a casa" non hanno dato il risultato auspicato. È evidente che le persone preferiscono utilizzare il tempo della formazione per fare esercitazioni e tenerlo separato dal tempo del lavoro.

I seminari hanno innescato pratiche di lavoro più vicine alle metodologie proposte. Alcune realtà hanno iniziato a strutturare delle attività di ricerca e di documentazione.

Alcuni esempi pratici di lavoro, come nel caso della circolarità delle informazioni e della documentazione nel contesto dei seminari, hanno prodotto l'esigenza di realizzare e applicare questa metodologia anche a livello locale. Diverse realtà hanno iniziato a costituire dei primi rapporti attraverso i seminari per lo scambio di materiale prodotto, esperienze, informazioni, idee e quanto serve per costruire una cultura condivisa e feconda.

Nel corso dei seminari sui flussi informativi è stata sperimentata una modalità di lavoro particolare, denominata "mini gruppi", consistente nel permettere a un gruppo non molto elevato come numero

di partecipanti di ritrovarsi immediatamente dopo la relazione di un docente o di un esperto per raccogliere domande, quesiti, esigenze di chiarimento da proporre ai relatori. L'esperienza si è dimostrata molto positiva anche per la qualità degli interrogativi proposti ai relatori, pur nella brevità dello spazio messo a disposizione dei "mini gruppi".

I "mini gruppi" hanno facilitato la raccolta degli interventi di molti partecipanti più di quanto sarebbe stato possibile con i classici interventi dal pubblico. Le domande hanno funzionato come indicatori e segnali di interessi, problemi, contenuti, situazioni, descritte nelle relazioni.

In questa sede non vengono riportate tutte le questioni proposte dai "mini gruppi" ma si ritiene utile descrivere, sinteticamente, la tipologia di questioni che di volta in volta sono state poste:

1) quali condizioni organizzative e risorse per la riproducibilità delle esperienze portate dai relatori nei seminari;
2) quali competenze e formazione necessarie per creare, utilizzare e gestire alcuni strumenti presentati;
3) quali modalità per acquisire competenze scientifiche adeguate agli strumenti da utilizzare;
4) quali azioni concrete per cogliere i nessi applicativi di uno strumento nella concretezza dell'agire quotidiano;
5) come coinvolgere in un'ottica di parternariato delle fonti dei dati e restituzione dei risultati, soprattutto nei casi in cui le fonti sono i tecnici e gli amministratori dei servizi e dei progetti;
6) chi è coinvolto nella dimensione della comunicazione delle attività di ricerca, monitoraggio e documentazione: solo gli "addetti ai lavori" o si può immaginare di coinvolgere il pubblico nella duplice dimensione di utenza effettiva e potenziale;
7) come essere informati e aggiornati in modo costante circa le metodologie e gli strumenti esistenti e che vengono prodotti da altre realtà locali;
8) come creare delle figure professionali intermedie tra i funzionari dell'ente locale o Regione e gli ambiti scientifici, accademici e universitari;
9) come tradurre i risultati delle ricerche in progetti, capire come un dato statistico si traduce in una decisione in un ambito progettuale e di programmazione come richiesto nella L. 285/97;
10) come sviluppare integrazione e scambio con le diverse istituzioni che si occupano di minori;
11) quale livello di integrazione e di scambio con altre aree d'intervento è possibile: cultura, istruzione, turismo etc.

Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione

3. Clima di gruppo

I gruppi si sono molto interessati all'apprendimento e allo scambio con un buon livello di disponibilità al confronto, di accogliere esperienze diverse e le difficoltà e le risorse provenienti dalla storia di ciascun territorio.

Hanno permesso di recuperare uno spazio di ascolto e di protagonismo dei partecipanti favorendo la costruzione di un clima collaborativo e di attenzione verso le esperienze portate dalle singole realtà. Ciò ha permesso di condividere esperienze e informazioni su pratiche locali e sullo stato di attuazione delle attività legate ai flussi informativi.

Il filo rosso dello scambio fra i componenti dei gruppi è stato costituito dalla presentazione delle esperienze in atto, nei diversi contesti regionali, per quanto concerne l'avvio, l'informazione, la realizzazione di sistemi informativi finalizzati alla conoscenza dello stato dei servizi, degli interventi, dei progetti nelle aree territoriali.

Nei gruppi sono emerse con chiarezza le differenze tra le diverse situazioni locali. Diversa connotazione hanno assunto le differenze tra aree amministrative: Comuni, ambiti, Province, Regioni. Non necessariamente sono quelle amministrativamente sovraordinate quelle più avanzate nella realizzazione di esperienze riferite a osservatori e centri di documentazione, anzi talvolta le realtà locali (Comuni, Province, ambiti) hanno presentato iniziative create autonomamente – in attesa di indicazioni dall'alto – con un valore più significativo da portare in sede formativa.

I partecipanti hanno auspicato che dal seminano si potesse uscire con alcune considerazioni in ordine alle prospettive future dell'applicazione della legge 285/97, per ciò che concerne soprattutto la fase della riprogettazione futura. In specifico l'interesse è concentrato sulla possibilità di:

- rendere più omogeneo sul territorio nazionale l'assetto strutturale;
- rendere più omogenea sul territorio nazionale la formazione in ambito regionale.

Le indicazioni proposte nel seminario sono risultate molto utili e i partecipanti hanno espresso la necessità di poter continuare con questo tipo di lavoro e di spazio formativo per entrare nel merito dei progetti e degli interventi per verificare se sono coerenti con le linee e gli obiettivi della Legge 285/97.

Per una ripresa del tema in altra sessione formativa i partecipanti hanno suggerito di dare più spazio ai gruppi di lavoro i quali, valorizzando maggiormente le diverse esperienze, potrebbero diventare veri e propri laboratori interregionali per generare pensiero costruttivo e quindi ipotesi di lavoro da sperimentare sul territorio.

Nella riprogettazione dei seminari è richiesta l'integrazione di due tematiche trattate sinora separatamente: "flussi informativi e documentazione" con "valutare"; questo per poter vedere applicate le metodologie e le tecniche mostrate nei seminari sui flussi informativi nella pratica della gestione e della valutazione dei progetti.

4. La legge 285/97 a partire dalle esperienze dei partecipanti

I seminari sui flussi informativi sono stati un'occasione per parlare della legge 285/97 e delle sue applicazioni.

È stato ribadito il valore della L. 285/97 che è percepita come una legge che offre indicazioni metodologiche e che, quindi, innesca processi di apprendimento e di riflessione che richiedono, però un tempo adeguato per svilupparsi e completarsi.

Nella L. 285/97 agli aspetti politici e finanziari si sommano quelli dell'apprendimento di un metodo di lavoro. E questo genera nei tempi brevi un senso di maggiore disagio nei soggetti coinvolti (amministratori, dirigenti, operatori ecc.), ma nei tempi medio-lunghi può generare un cambiamento culturale positivo nei servizi socioeducativi e culturali per i minori e le famiglie. Una condizione per migliorare la progettazione legata alla L. 285/97 viene identificata dalla "continuità" dei flussi delle risorse economiche (e non solo): una maggiore stabilità e certezza nei fondi di finanziamento permetterebbe di superare un certo senso di precarietà.

La L. 285/97 ha "obbligato" gli enti a relazionarsi tra loro, con non poco disagio per quelli che non erano abituati. Ha introdotto una modalità di gestione dei servizi diversa, si è passati da una gestione diretta (in economia) a una gestione attraverso convenzioni con il terzo settore / non profit.

La L. 285/97 ha dato, dunque, l'opportunità di creare delle reti sul territorio tra le organizzazioni del terzo settore e le amministrazioni locali; ha inoltre contribuito a creare dei collegamenti tra le diverse aree interne all'ente locale: ambiente, istruzione, cultura, lavori pubblici ecc. Questi nuovi elementi hanno prodotto delle difficoltà di carattere amministrativo e organizzativo, rispetto a una situazione precedente più "statica", legata alle procedure e alla individuazione dei criteri per scegliere l'organismo gestore dei progetti e dei servizi.

Tra i modelli organizzativi sperimentati emerge il gruppo interistituzionale e il riferimento a regolamenti per guidare la scelta dei progetti e degli enti gestori. I gruppi interistituzionali creati assolvono a due funzioni essenziali:

- il coordinamento e la programmazione delle iniziative che permettono di evitare doppioni e sovrapposizioni;
- il monitoraggio che produce nel gruppo opportunità di scambio e di confronto sulle esperienze.

Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione

Si osserva una forte differenza tra le indicazioni (teoriche) della Regione sul monitoraggio dei servizi e la realtà operativa (pratica) in cui si trovano gli operatori di base.

Gli scambi nei gruppi di lavoro hanno permesso di condividere l'informazione che nella maggioranza delle realtà locali si stanno avviando i progetti della L. 285/97 e che in molti territori non sono state attivate modalità per il monitoraggio dei progetti, né su impulso delle Regioni né dei progetti stessi.

In quest'ottica il lavoro di osservazione e ricerca – e di collegamento con la L. 451/97 – è stato visto come funzionale alla nuova programmazione prevista per il nuovo triennio (2000-2002). Vi è da dire, però, che la riprogettazione è sentita come prospettiva del futuro e non come un'attività da realizzare nel presente. È sentita come un'azione che potrà essere intrapresa successivamente a un processo di sedimentazione e di riflessione sulle esperienze in corso, sulle metodologie e sugli strumenti adottati.

In vista della riprogettazione uno strumento ritenuto utile è la documentazione, in quanto elemento necessario per valutare, apprendere e cambiare attraverso il confronto con le esperienze precedenti. Documentare si accompagna alla pratica del monitoraggio dei progetti i cui risultati sono comunicati attraverso la produzione dei rapporti di ricerca.

La documentazione viene descritta a partire dall'analisi dei prodotti:

- mappa elaborata sugli interventi realizzati con la L. 285/97;
- documenti informativi per le famiglie sulla L. 285/97;
- verbali del gruppo tecnico di lavoro;
- accordo di programma tra Comune e provveditorato agli studi per la realizzazione di un centro di documentazione;
- raccolta di atti amministrativi e di progetti.

Un'altra interpretazione della documentazione dal punto di vista della produzione ha spostato l'attenzione ai documenti amministrativi richiesti per legge, tra cui la rendicontazione, con notevole preoccupazione per la questione dei tempi e le scadenze previste. La preoccupazione riguarda soprattutto quelle situazioni in cui o si è in ritardo con l'avvio dei progetti e quindi si avrebbe bisogno di una proroga dei tempi, oppure si è in anticipo per cui si creerebbe un buco di 6-8 mesi d'attesa per i nuovi finanziamenti pregiudicando la continuità dei progetti.

Sono state condivise anche le difficoltà nell'assolvere due aspetti dei flussi informativi:

- essere sufficientemente analitici per soddisfare le esigenze conoscitive della base;
- essere abbastanza sintetici per il livello regionale e centrale.

5. Lo sviluppo degli osservatori a livello regionale

Nell'ambito dei gruppi è stato possibile condividere informazioni aggiornate sullo stato dell'applicazione anche della L. 451/97 istitutiva degli osservatori nazionale e regionali sull'infanzia e l'adolescenza.

La situazione emersa si presenta estremamente variegata:

- ci sono esperienze (Regioni) in cui il modello di lavoro (osservatorio) ha superato la fase di avvio e di sperimentazione e si è dato (o si sta dando) una configurazione stabile, costruendo contestualmente dei raccordi a livello locale con i sistemi informativi (per esempio quello sanitario) preesistenti;
- ci sono situazioni in cui la raccolta di dati e di informazioni (riguardanti non solo il sistema dei servizi ma anche le condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza) non si è ancora avviata in modo sistematico, organizzato, continuativo; le ragioni sono molteplici, legate non solo e non tanto a carenza di risorse, ma alla più generale difficoltà di disseminare sul territorio (enti, operatori ecc.) la cultura del dato e dell'informazione come modalità costitutiva, e non accessoria, del proprio lavoro;
- ci sono, infine, situazioni di carattere, per così dire, intermedio in cui si è in fase di impostazione del sistema informativo e/o di rilevazione dei dati.

Laddove sono state realizzate ricerche queste hanno riguardato principalmente il versante dell'offerta di servizi, piuttosto che l'analisi dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ma non è soltanto la variabile temporale a differenziare le esperienze presentate.

I modelli descritti si articolano diversamente anche in relazione ad altri fattori quali: il coinvolgimento, o meno, dell'ente Provincia quale punto intermedio per la raccolta dei dati fra l'Ente locale e la Regione; l'affidamento del lavoro a soggetti "esterni" (ad agenzie) o, come avviene nella maggioranza dei casi, a soggetti interni agli enti pubblici; il processo di lavoro messo in atto, improntato a maggiore o minore partecipazione delle persone nelle diverse fasi in cui si articola la costituzione di un sistema informativo locale; l'avvio del sistema informativo sulla base dei riferimenti normativi recenti (L. 451/97), oppure sulla base di un'iniziativa precedente, anche di anni, a tali riferimenti.

Anche sotto il profilo delle modalità operative si va da situazioni in cui la costituzione e attivazione dell'osservatorio regionale è data in appalto a enti esterni alla Regione ad altre in cui tale compito è mantenuto in capo alla Regione stessa con un forte lavoro di regia regionale e concertazione con gli enti locali territoriali.

Inoltre vi è differenza tra situazioni in cui di fatto l'osservatorio regionale ha cominciato a lavorare svolgendo funzioni di monitorag-

gio della L. 285/97 (viste le scadenze previste dalla legge stessa) e altre in cui quest'attività è stata tenuta distinta dall'osservatorio regionale.

Oltre agli elementi di differenziazione, sono emersi degli aspetti di criticità trasversali alle diverse esperienze o, comunque, degli elementi di attenzione forte in ordine all'impostazione e alla realizzazione di un sistema informativo dei servizi: l'importanza che la raccolta, la selezione, il trattamento dei dati sia supportato dal criterio guida dell'utilità e fruibilità delle informazioni raccolte; si é constatato da più parti che si corre permanentemente il rischio di un eccesso di dati, di una ridondanza di richieste e di strumenti da compilare che spesso affluiscono ai servizi; il problema della comparabilità dei dati fra sistemi informativi locali (della sanità, dell'istruzione, ecc.) che utilizzeranno categorizzazioni diverse delle informazioni in loro possesso; l'importanza di coinvolgere i rilevatori già nella fase di ideazione e impostazione del sistema informativo; coinvolgimento che significa anche formazione *ad hoc* del personale.

In conclusione, si è osservato che i nodi problematici emersi sottolineano elementi di criticità che riguardano la dimensione di lavoro interna alle singole Regioni e quella di confronto fra i sistemi informativi di Regioni diverse. L'auspicio è che lo scambio di esperienze fra aree geografiche diverse consenta di evitare "errori" o problemi già affrontanti e che sia possibile costruire degli orientamenti comuni identificati in un *set* minimo di dati che riguardano le condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza e il sistema dei servizi: minimo e comune fra realtà regionali che ovviamente mantengono la loro autonomia in questo settore.

I partecipanti hanno espresso grande consapevolezza sul fatto che l'elaborazione di orientamenti comuni va collocata in un processo di lavoro, che richiede tempi lunghi e modalità concertative permanenti.

6. L'osservatorio e il monitoraggio dei progetti L. 285/97

È parere condiviso che la funzione di "osservazione" sia centrale nel processo di riprogrammazione regionale della L. 285/97: se non si comincia a raccogliere dati e informazioni sulla situazione regionale in ordine alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e allo stato dei servizi anche la seconda fase di programmazione regionale risulterà carente/debole come è stata la prima, centrata più sulle ipotesi e sulle possibilità che sulla chiarezza in ordine alle esigenze.

Sembra opportuno, quindi, un lavoro di definizione dei vari interessi tra gli stessi per poter meglio dare avvio all'attivazione degli osservatori regionali in rapporto al sistema informativo su scala nazionale, con l'individuazione di una serie di indicatori minimali uguali per tutte le Regioni.

Sempre in questa direzione viene espressa la necessità di creare dei linguaggi comuni (anche in ordine al tipo di ricerca più coerente con l'impostazione della L. 285/97) e dei piani di raccordo all'interno di ciascuna Regione. L'esperienza sviluppata in alcune Regioni di percorsi di formazione per acquisire strumenti di monitoraggio e valutazione viene ritenuta importante e da riprodurre.

È emersa con forza l'esigenza di linee guida nazionali omogenee e trasversali alle regioni per l'attuazione di osservatori regionali o territoriali in modo da permettere scambi di dati, informazioni, elaborazioni e strumenti nonché di collaborazioni tra le aree regionali stesse, e di chiarezza in ordine al sistema di ruoli e relazioni relativo al campo dell'osservazione e monitoraggio: in particolare i partecipanti hanno espresso con forza l'esigenza di capire la posizione, i ruoli e i rapporti che legano attualmente e che dovrebbero legare in futuro, gli osservatori nazionale e regionali e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

In termini operativi il rapporto tra osservatori e L. 285/97 viene ritenuto centrale e in questo senso diventa essenziale procedere rapidamente a una fase di raccolta dati in ordine alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza per giungere a delineare esigenze e priorità, per fondare gli interventi su qualcosa di più che non la tradizione o l'abitudine ma una visione complessiva del fenomeno infanzia nel territorio. Ciò anche in ragione di un utilizzo delle scarse risorse che deve essere sempre più mirato.

La presenza di più osservatori o strutture simili nella stessa realtà regionale, costituiti su input legislativi nazionali o locali diversi, ad esempio: un osservatorio sugli anziani, sui giovani, sugli stranieri extracomunitari, sulle tossicodipendenze, sul mercato del lavoro ecc. può costituire un problema? Oppure può essere considerata una ricchezza di risorse informative? Tale situazione può anche generare delle sovrapposizioni, confusione, dispersione di risorse. Si crea dunque la necessità di raccordare e creare sinergie sulle parti comuni che si sovrappongono, tra i diversi osservatori presenti nella stessa Regione.

Ciò introduce la necessità di adottare strategie organizzative istituzionali che consentano il governo dei piani territoriali quali, ad esempio gli accordi di programma per facilitare il raccordo e il coordinamento delle diverse realtà. A livello nazionale è ipotizzabile uno strumento istituzionale che abbia gli stessi effetti di un patto, di un accordo, di una intesa tra Regioni per costruire concordemente un sistema di osservatorio in rete? Questo stesso strumento può essere utile per costituire un osservatorio a livello regionale con la partecipazione attiva delle Province?

È stato sottolineato – a questo proposito – che il primo problema che emerge nell'azione dell'osservare è la raccolta e la messa in co-

Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione

mune e analisi dei dati esistenti: essi, infatti, riguardano principalmente i servizi, ma non permettono di rilevare la domanda o i bisogni, bensì la sola offerta di opportunità (per esempio numero asili e numero utenti). Il problema vero è quindi lavorare per far emergere i bisogni inespressi o sommersi.

In questa prospettiva il nodo è stato individuato nell'attività della condivisione a monte del progetto di raccolta dati e della metodologia che lo dovrebbe caratterizzare.

Sono state individuate quindi diverse aree di contenuto rilevanti.

Nella prima è stata rilevata l'importanza di un'analisi-rielaborazione degli aspetti culturali fondamentali del contesto, allo scopo di dotarsi di una mappa concettuale con cui poter selezionare le informazioni utili a implementare una struttura di osservazione; è stato fatto l'esempio di una analisi degli aspetti socioeconomici, della complessità sociale e dei tratti caratterizzanti le condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, affidata a un *panel* di esperti coi quali costruire una mappa di lettura, dando molto rilievo alle dimensioni di longitudinalità dei dati.

Una seconda area di riflessioni ha fatto emergere le domande-questioni che riguardano gli aspetti tecnico-metodologici, visti tuttavia come espressione di quei riferimenti culturali sulla base dei quali va impostato un sistema-osservatorio e un sistema-monitoraggio.

Quali sono gli indicatori in grado di dirci, in modo attendibile, che è effettivamente cresciuta la qualità della vita dei bambini, dei ragazzi ecc.? Come poter pensare, strutturare, organizzare un osservatorio in modo tale che esso sia capace di restituire agli operatori e al territorio che i progetti, i servizi, gli interventi hanno avuto effetti positivi sulla popolazione infantile, adolescenziale ecc.?

Un terzo filone di considerazioni riguarda la reale capacità di una struttura di osservazione di cogliere i processi di lavoro e i "prodotti" che scaturiscono dall'implementazione di progetti, di servizi definiti "leggeri", improntati a flessibilità, a capacità di adattamento ai mutamenti del contesto, a sperimentare modalità innovative.

Di quali strumenti ci possiamo avvalere? Non esiste forse il rischio che si organizzi un sistema di raccolta di informazioni improntate a rigidità, a eccessiva complessità e soprattutto non capace di cogliere le dinamiche di sviluppo-mutamento dei servizi? Il gioco vale veramente la candela? Vale a dire: l'impegno notevole richiesto dalla costituzione di un osservatorio non rischia di avere deboli o scarsi esiti sul piano della qualità/attendibilità delle informazioni raccolte e della loro capacità di restituire il senso, le linee di tendenza, la qualità del lavoro sul territorio e il suo impatto sul benessere delle persone?

Sono emerse una serie di difficoltà che riguardano:

- la necessità di disporre di criteri utili a capire quali sono i fenomeni che si ritiene di osservare e di monitorare, per conoscere le condizioni di vita dei bambini, degli adolescenti del proprio territorio;
- il reperimento dei dati presso le fonti ufficiali, a livello locale e nazionale;
- la selezione dei dati utili rispetto alle proprie esigenze;
- l'essersi trovati nella condizione di "arrangiarsi";
- il non possedere adeguate competenze tecniche necessarie anche per interagire efficacemente con i consulenti esterni, di cui in alcuni casi ci si avvale;
- il non disporre di indicazioni chiare da parte degli enti di riferimento.

Queste difficoltà esistono anche per l'assenza di una cultura dei dati tra gli operatori e gli amministratori. Questo determina la necessità di un avvio, contemporaneamente, di azioni operative finalizzate alla costruzione di strumenti per l'informazione e la documentazione, e finalizzate alla sensibilizzazione di nuove mentalità negli enti e tra gli operatori del sociale.

L'insieme di tali problemi rende attualmente arduo, in molte situazioni, il lavoro di ideazione e di costruzione dei sistemi informativi.

In questo quadro di sfondo il ruolo del Centro nazionale di documentazione viene visto e descritto quale integratore tra le due dimensioni, capace di proporre un pensiero progettuale per il futuro attraverso seminari di formazione centrati sulla cultura del lavoro per progetti e la conseguente e necessaria valutazione come condizione per la riprogettazione.

Per arrivare a costituire un sistema di osservatori minori basato su criteri di omogeneità e di confrontabilità dei dati, delle informazioni e delle metodologie occorre investire in formazione su diversi ambiti: competenze organizzative, metodologiche, informatiche, gestione sistemi complessi.

Finora la raccolta delle informazioni avveniva in modo "diretto", in modo grezzo, senza un metodo capace di controllare l'attendibilità e la validità dei dati; ora è sorta l'idea di impostare un sistema di rilevazione fondato su metodologie in grado di controllare la qualità delle informazioni e dei dati da trattare, elaborare e comunicare.

Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione

Appare molto sentita l'esigenza della "linea comune" sia sui contenuti che sulle metodologie. Un ruolo tecnico *super partes* del Centro nazionale di documentazione può facilitare inoltre il superamento di alcuni degli elementi di criticità evidenziati precedentemente a livello locale, soprattutto l'atteggiamento di delega e la mancanza di continuità. Inoltre verrebbe a costituire un punto di riferimento in una rete complessa di rapporti istituzionali adatto a costruire una cultura condivisa sulle tecniche e le metodologie della ricerca, della documentazione e della valutazione in un contesto di formazione e sperimentazione permanente.

È stata avanzata la necessità di arrivare a costruire una scala di indicatori in base all'importanza del livello locale anche per permettere la comparabilità con il livello provinciale, regionale, nazionale.

7. Proposte inerenti gli osservatori regionali

- I fondi per la formazione interregionale dovrebbero servire anche per la formazione degli operatori addetti alla gestione dei flussi informativi di più Regioni.
- Occorre creare un gruppo tra le Regioni per il lavoro di raccordo e di omogeneizzazione dei dati da raccogliere ed elaborare alla luce dei risultati ottenuti delle schede del Gruppo tecnico Stato, Regioni, Istat. Ciò potrà favorire il raggiungimento di un accordo sulle scelte circa i temi e gli indicatori da trattare.
- Ogni Regione dovrebbe poter autofinanziare il proprio osservatorio senza dover sottostare alle procedure onerose dettate dalla L. 451/97 per ottenere i finanziamenti previsti.
- Occorre organizzare un coordinamento delle Regioni condotto dal Centro nazionale di documentazione per diminuire i rischi contenuti nelle differenze e nelle sfasature tra le diverse amministrazioni regionali e locali. Ciò potrebbe aumentare la qualità dei dati e delle informazioni che vengono trattate per il monitoraggio e la documentazione.
- Ottenere la possibilità di creare un sistema di interscambio con il Centro nazionale di documentazione attraverso Intranet dentro il sito: www.minori.it. Questo strumento inoltre consentirebbe di realizzare attività di consulenza on-line da parte del Centro nazionale di documentazione per la riprogettazione.
- Ipotizzare la realizzazione di un ciclo di seminari centrati sulle culture e le metodologie della progettazione, nei quali le funzioni di osservazione, ricerca, monitoraggio, valutazione entrano come assi portanti. Le figure da coinvolgere dovrebbero essere: i

politici-amministratori (Assessori), i funzionari con responsabilità sui progetti e i servizi, i tecnici sia interni, sia esterni che realizzano e gestiscono le attività attinenti i flussi informativi e la documentazione.

- I partecipanti hanno inoltre auspicato che dai seminari si potesse uscire con alcune considerazioni in ordine alle prospettive future dell'applicazione della L. 285/97, per ciò che concerne soprattutto la fase della riprogettazione futura. In specifico l'interesse è concentrato sulla possibilità di rendere più omogeneo sul territorio nazionale l'assetto strutturale e di rendere più omogenea sul territorio nazionale la formazione in ambito regionale.

I servizi bibliotecari: una nuova risorsa per l'infanzia e l'adolescenza*

1. La biblioteca come luogo di conservazione del "capitale sociale"; 2. La biblioteca come promotore di sviluppo; 3. Davvero gli italiani non leggono?; 4. Progettare una biblioteca per ragazzi

Questo intervento vuole stimolare una riflessione sull'opportunità che la biblioteca entri nel circuito di strutture di sostegno all'infanzia e all'adolescenza in quanto servizio-ponte che mette in relazione persone di età, culture, provenienze sociali differenti. La biblioteca può essere uno spazio libero non legato a bisogni particolari (come la scuola o i servizi socioassistenziali); può essere un servizio di facile accesso che permette la comunicazione, la cooperazione, lo scambio di esperienze tra servizi territoriali spesso incapaci di dialogare tra loro.

Oggi, purtroppo, non è affatto così. Nel manuale *Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità*, tra i vari servizi la biblioteca non compare neppure, viene citata indirettamente solo lì dove si parla di libri e storie: è il sintomo della scarsa diffusione e considerazione che hanno i servizi bibliotecari nel nostro Paese. Questo avviene perché l'Italia ha numerose biblioteche di conservazione, manca invece di biblioteche pubbliche che offrano un servizio di base, radicato nella vita della comunità, aperto a tutti i cittadini indipendentemente dalla loro età, condizione sociale, livello culturale, appartenenza etnica o religiosa, disponibilità di tempo.

La biblioteca pubblica, nel senso in cui questo servizio viene inteso negli altri paesi industrializzati, in Italia ha cominciato a svilupparsi solo negli anni Settanta, con il trasferimento delle deleghe in materia di biblioteche alle Regioni, sono gli anni della partecipazione, della scolarizzazione di massa, anni in cui le biblioteche pubbliche diventano il fulcro delle attività culturali dell'ente locale, anni in cui è importante farsi conoscere e affermare una presenza nel territorio. Nella seconda fase, quella degli anni Ottanta, la biblioteca cerca di affermarsi come servizio di promozione della lettura e del libro, iniziano le numerosissime attività e laboratori sulla lettura, mentre negli anni Novanta, l'avvento delle nuove tecnologie e la necessità di soddisfare un sempre crescente bisogno di informazioni spinge la biblio-

* Antonella Agnoli, AIB, Roma.

teca ad assumere una funzione specifica di servizio di informazione e soprattutto di mediazione e messa in ordine nei confronti di una quantità oceanica di informazioni.

La biblioteca per ragazzi in questi decenni passa prima attraverso una fase di tipo parascolastico determinata da una scuola sostanzialmente impreparata ad accogliere la gran massa di nuovi studenti. Quindi le biblioteche per ragazzi chiamate a soddisfare la richiesta di materiali per le ricerche scolastiche avevano una missione troppo limitata, che in molti casi ha di fatto bloccato la crescita di servizi qualificati per ragazzi.

Ora stiamo attraversando una fase che impone un ripensamento complessivo. In molti casi è profondamente cambiato il contesto sociale e culturale in cui la biblioteca opera, è diventata molto più complessa la gestione del sapere, a causa delle nuove tecnologie, che impongono la creazione di nuova professionalità capace di reperire, selezionare, organizzare le informazioni.

1. La biblioteca come luogo di conservazione del "capitale sociale"

In una società sempre più frammentata e individualista occorrono dei luoghi di socialità, delle sedi fisiche di incontro e scambio tra i cittadini. Le piazze, le zone pedonali, i caffè, i parchi sono luoghi dove si crea uno scambio tra gli abitanti, dove ciascuno riconosce l'esistenza dell'altro, la necessità della cooperazione, della solidarietà. Le autostrade, i centri commerciali, i quartieri privi di infrastrutture sociali sono invece luoghi di desocializzazione, dove gli altri sono solo un pericolo (nei quartieri-ghetto) o, nel migliore dei casi, un ostacolo alla mobilità automobilistica e un fastidio alle casse del supermercato. La biblioteca è un luogo che può incidere sul miglioramento della qualità della vita in quanto moltiplica le occasioni di scambio culturale e di socialità e riduce invece al minimo le occasioni di isolamento, di insicurezza, di pericolo.

In Italia non si riflette abbastanza sul fatto che le trasformazioni del modo di produrre, di consumare, di comunicare mettono a dura prova i legami sociali. Il ritmo della vita, l'incertezza del futuro, la scomparsa delle ideologie ci disorientano. Sono crollate le mediazioni simboliche che davano un senso alla realtà e alla domanda "chi siamo?" è sempre più difficile dare una risposta. C'è un forte "*deficit* simbolico", un indebolimento delle mediazioni che permettevano a ciascuno di noi di "sentirsi al suo posto" nell'universo sociale.

Richard Sennett, Zygmunt Bauman e molti altri sociologi hanno analizzato la "solitudine del cittadino globale", quel senso di incertezza, di spaesamento che viene dal trionfo dell'economia finanziaria e dalla decomposizione degli Stati nazionali (o almeno da ciò che viene percepito come tale). Mentre ieri i cittadini traevano un senso di sicurezza e di stabilità dall'esistenza di istituzioni come lo Stato nazionale,

con le sue articolazioni di sistemi postali, pensionistici e quant'altro, oggi gli stessi *leader* ci dicono che dobbiamo attenderci cambiamenti epocali in ogni momento, che tutto potrebbe cambiare da un momento all'altro: il nostro lavoro, i nostri diritti, la nostra stessa identità.

Non saranno le biblioteche, o quanto meno non le biblioteche da sole, a rattoppare la trama sfilacciata del tessuto sociale, ma sicuramente possono essere uno dei luoghi dove costruire una società più vivibile che non si nutre solo di pregiudizi o di pettegolezzo veicolato dai *mass media* ma che si alimenta anche di sapere e di ricerca.

2. La biblioteca come promotore di sviluppo

Anche chi volesse ignorare l'importanza della solidarietà sociale, non potrebbe rifiutare di riconoscere il ruolo economico della cultura e della formazione. In un mondo in cui sempre più la competizione avviene non tra imprese ma fra "sistemi territoriali" e dove la cultura dei lavoratori è un dato fondamentale, scuole e biblioteche assumono un ruolo essenziale. Le Regioni che sapranno investire nelle risorse umane, nella valorizzazione del territorio, nella promozione della creatività avranno successo sul mercato globale. Quelle che ignoreranno queste necessità si troveranno spiazzate e scavalcate prima ancora di capire il perché.

Per questo investire in cultura, in formazione – la biblioteca è considerata in tutti i paesi un servizio cardine del sistema formativo ed educativo – diventa obbligatorio anche per il futuro economico di un paese. Non è difficile rendersi conto che i quindicenni che lasciano la scuola per andare a lavorare sono uno spreco di risorse umane assolutamente tragico.

Se ieri l'alfabetizzazione era necessaria, oggi l'alfabetizzazione informatica è un dovere, salvo volersi rassegnare a tornare un paese di emigranti. Apprendimento delle lingue straniere, dell'uso dei computer, dello sfruttamento di Internet: non esistono altre strade per assolvere ai nostri doveri nei confronti di una generazione che entrerà nel mercato del lavoro tra 10 o 15 anni. Occorre imparare a leggere, occorre imparare a ragionare, occorre imparare a usare un computer.

3. Davvero gli italiani non leggono?

Si continua a dire che gli italiani non leggono o leggono poco, che non consumano libri e giornali, che anche lì dove esistono le biblioteche non vengono utilizzate. Questo è vero ma solamente in quelle strutture che non hanno fatto nessuno sforzo per rinnovarsi, per "aprirsi". Invece le biblioteche che hanno lavorato per diversificare l'offerta e allargare il pubblico attraverso l'apertura ai nuovi supporti (musica-video), alle nuove tecnologie (Internet), ma anche attraverso una concezione completamente diversa dell'organizzazione e dello spazio sono estremamente popolari.

Anche nel nostro Paese hanno avuto successo le biblioteche che hanno lavorato per adeguare spazi, servizi, personale, orari. Molto della loro popolarità è dovuta proprio alla presenza del pubblico giovanile. Basti pensare che i giovanissimi da 0 a 14 anni rappresentano circa il 14% della popolazione italiana, nelle biblioteche essi costituiscono il 40%, a volte il 50% dell'utenza.

Questo dato può essere attribuito a diversi fattori: i ragazzi sono in generale più interessati alla lettura; la biblioteca pubblica svolge in molti casi un ruolo di supplenza nei confronti delle biblioteche scolastiche; quasi sempre le sezioni per ragazzi si sono rivelate i servizi più dinamici e vivaci dell'intero servizio bibliotecario, con una capillare attività di animazione e di coinvolgimento dei singoli ragazzi ma anche delle scuole; le sezioni per ragazzi hanno spesso bibliotecari fortemente motivati, più attenti ai bisogni dei frequentatori.

Va abbandonata la mitologia dei ragazzi che "non leggono" perché incapaci di farlo a causa della scuola o perché inchiodati davanti alla televisione. I ragazzi *leggono diversamente,* ma leggono. Si delinea piuttosto una pericolosa frattura tra un gruppo molto piccolo di "lettori forti" che la famiglia aiuta e incoraggia e una grande maggioranza di lettori saltuari che avrebbe bisogno di un'offerta innovativa e di servizi sofisticati per essere stimolata alla lettura. Si tratta di una frattura di cultura e di censo che la biblioteca, fedele alla sua missione democratica, dovrebbe tentare di colmare.

4. Progettare una biblioteca per ragazzi

Progettare una biblioteca significa innanzitutto definire i punti fondamentali della sua missione che variano in funzione della realtà in cui la biblioteca si trova a operare. Punti fondamentali saranno:

1) consentire l'accesso a un numero sempre più elevato di persone alla cultura e al sapere. Questo oggi significa anche favorire l'accesso a Internet;
2) conservare un patrimonio prezioso per le generazioni future;
3) favorire la cultura del libro e degli altri *media*;
4) contribuire all'integrazione sociale;
5) essere centri di informazione per la comunità;
6) essere luoghi chiave per la vita associativa;
7) essere luoghi di alfabetizzazione informatica;
8) promuovere la lettura tra bambini e giovani.

Oggi, ogni città deve avere una biblioteca/sezione per ragazzi. Tra gli *standard* che individuiamo per dire che una città è a dimensione di bambino ci deve essere obbligatoriamente anche la biblioteca per

ragazzi, magari prevedendo che le zone più disagiate, quelle per le quali diventa difficile concepire un servizio stabile, siano servite da bibliobus che oltre a toccare quartieri, frazioni, paesi troppo piccoli arrivino fin dentro le scuole.

Progettare una biblioteca per ragazzi significa concepire un servizio che si articola all'interno della biblioteca senza barriere fisiche, psicologiche o culturali. Nello stesso tempo è necessario pensare a uno spazio fisico adeguato, progettato come diceva Bruno Bettelheim *whith people in mind*, cioè dotato di arredi, collezioni, attrezzature tecnologiche a misura di bambino.

Lo spazio diventa il nodo fondamentale di tutto il progetto. Per creare e incoraggiare il gusto di leggere è fondamentale lo spazio in cui questa azione avviene, che deve essere un luogo in cui il bambino ama entrare e restare. Deve diventare per lui un terreno di avventure e di sogni, un luogo che soddisfi il suo desiderio di evasione ma anche il bisogno di sicurezza. Spazio specifico ma continuamente aperto verso gli spazi destinati agli adulti. In biblioteca il bambino deve avere la percezione che il mondo è grande ma che in questa sua scoperta non è del tutto solo. Quindi non più spazi di ripiego ma luoghi concepiti alla luce delle abitudini, dei modi di leggere e di stare dei bambini. La biblioteca ragazzi deve essere visibile, luminosa, colorata, con arredi ad altezza di bambino, con i libri esposti di copertina, facilmente accessibili anche ai più piccoli. Oggi la biblioteca ragazzi deve essere in grado di attirare e rispondere a utenze differenti e con esigenze diversificate, il che richiederà a chi ci lavora e agli stessi luoghi di rinnovarsi continuamente.

Studiare le abitudini, conoscere la letteratura che riguarda i ragazzi è necessario. Come si legge a sei anni: seduti? Distesi? In piedi? Il progetto richiede di studiare lo spazio giusto, la sedia giusta nella quale il ragazzo possa sprofondare e prepararsi a tutte le avventure possibili.

I primi progetti di biblioteche per ragazzi erano rivolti soprattutto alla fascia d'età corrispondente alla scuola dell'obbligo, oggi le biblioteche devono attrezzarsi per rispondere ad almeno tre differenti tipi di utenza: i piccolissimi (0-5 anni) che solo da poco frequentano le biblioteche; la fascia tradizionale (6-13 anni) che ha costituito in tutti questi anni l'utenza principale e gli adolescenti. Sono età con esigenze e comportamenti molto diversi che richiedono spazi, arredi, progetti molto differenti.

I lettori più piccoli vogliono i loro libri, i loro spazi, sono utenti curiosissimi capaci di trasformare la vita della biblioteca, hanno un'attività intensissima: manipolano i libri, li prendono, li spostano, li aprono, li sfogliano freneticamente, cercano le immagini, si ricono-

scono nei personaggi. Vivono la lettura in modo totalizzante e la vogliono condividere con tutti.

Un'età così particolare richiede spazi delimitati e arredi adatti, pensati anche per una presenza degli adulti; lo spazio deve ispirare una sensazione di calma, ordine e sicurezza e deve corrispondere ai bisogni del bambino ma anche dell'adulto che lo accompagna. Ci vorranno quindi mobili bassi, gradini dove arrampicarsi, dove trovare i libri, dove sedersi accanto alla mamma che legge una storia.

Accogliere e predisporre spazi per quest'età è importante perché si è visto che vi è un minor abbandono dell'abitudine alla lettura se l'iscrizione alla biblioteca è stata precoce, il bambino piccolo tende a stabilire con il luogo una familiarità e una confidenza impossibili da ottenere più tardi e questa confidenza se la porta dietro tutta la vita.

I bambini più grandi sono anche loro appassionati di tutto: sono attivi, curiosi, a loro agio nelle situazioni che li stimolano a crescere. Spesso diventare lettori voraci significa anche questo.

I ragazzi hanno immediatamente la consapevolezza di essere in un luogo destinato a tutti, senza terreni riservati, vogliono utilizzare l'insieme dello spazio e delle risorse.

Dobbiamo, per questo, pensare a spazi e comportamenti tali da permettere la coesistenza con le diverse utenze. I ragazzi in genere sono molto abili nell'esprimere i loro bisogni e nell'adattare le situazioni al loro *comfort*. Non amano sentirsi sorvegliati, vogliono essere presi sul serio, essere accolti bene al tavolo del prestito, amano essere indirizzati e diventano spesso i consiglieri più entusiasti e competenti per i loro compagni.

Gli adolescenti sono un problema recente delle nostre biblioteche, che in generale non hanno mai fatto distinzioni tra il ragazzo e l'adolescente. L'allungamento della scolarità e la ridefinizione della famiglia hanno creato i *teenager*, una fascia d'età che inizia sempre prima e tende a non finire mai. Non è facile accogliere nelle nostre biblioteche una generazione alla ricerca di se stessa, che non vuole più frequentare la sezione ragazzi ma contemporaneamente non è ancora pronta per quella adulti. Forse più che creare spazi riservati agli adolescenti, con il rischio di ghettizzarli, è preferibile puntare sulla separazione dell'accoglienza degli adolescenti da quella dei piccoli, magari situando un punto di orientamento vicino alla video-discoteca, se esiste, o nella biblioteca adulti vicino alla sezione fumetti. In queste zone non si dovrebbero creare nuovi fondi speciali e fissi ma delle proposte di lettura, continuamente rinnovate, pescate sia dalla sezione adulti che da quella ragazzi. Quest'angolo degli adolescenti potrebbe diventare un luogo di incontro e di mediazione tra i due settori, un luogo di informazione che rimanda continuamente a tutta la biblioteca.

Nelle nostre sezioni ragazzi vi è in realtà una quarta utenza ed è quella dei genitori che amano fare delle cose con i loro figli in biblioteca. I genitori e i loro figli leggono, guardano un film, incrociano gli amici dei loro figli, ascoltano con loro una cassetta, condividono con i bambini la scoperta dei libri, delle illustrazioni, il piacere di una bella storia.

Diverse età, diversi servizi, diversa organizzazione dello spazio, arredi flessibili che consentano diverse funzioni: lettura individuale e di gruppo, ricerca e prestito, consultazioni Internet e cd-rom, servizi alle scuole e agli educatori.

La biblioteca diventa il luogo dove il ragazzo può operare una scelta personale, per questo può diventare un osservatorio interessante dei gusti dei ragazzi. Ma per ottenere questo sono necessarie collezioni ricche e aggiornate: basta con i patrimoni vecchi, con i libri scelti perché "istruttivi". Il mercato editoriale oggi offre libri sempre più belli e accattivanti e i criteri per costruire la dotazione di una biblioteca per ragazzi devono essere:

- comunicare il piacere della lettura;
- sviluppare ed arricchire la fantasia del ragazzo;
- sviluppare nel bambino l'uso e la comprensione della lingua;
- contribuire allo sviluppo dell'intelligenza, dell'equilibrio psicologico e delle capacità di socializzazione del bambino;
- aiutare il bambino a diventare un adulto che legge regolarmente;
- dare ai ragazzi il senso della loro appartenenza alla comunità e aiutarli a riflettere sull'identità culturale del territorio;
- soddisfare i bisogni informativi ed educativi del ragazzo;
- offrire esperienze con le nuove tecnologie.

Da questo discendono i criteri guida che devono essere presi in considerazione al momento della costituzione della raccolta e successivamente per le nuove acquisizioni:

- i bisogni e i gusti del pubblico: se i ragazzi non si riconoscono nelle collezioni della biblioteca difficilmente diventeranno utenti abituali;
- conoscere a fondo i materiali perché il successo dipende dalla qualità dei materiali offerti, per questo vanno evitate scelte casuali basate solo su quanto è presente sul mercato in quel momento.

I materiali che devono essere presenti in una biblioteca per ragazzi devono essere vari perché vari sono i gusti e gli interessi dei bambi-

ni/ragazzi: libri, periodici, supporti sonori (cd, cassette, dischi), videocassette, giochi, manifesti, dipinti, fotografie, software, cd-rom.

Soprattutto documenti scelti con cura perché ai ragazzi dobbiamo dare il meglio di quello che il mercato produce. La tentazione di acquistare troppo a scapito di una scelta accurata è sbagliata, meglio collezioni più ristrette, ma di qualità certa, con più copie di ogni libro importante e ben conosciute dal bibliotecario (che dovrebbe essere sempre in grado di fare la proposta giusta) possono soddisfare ugualmente, se non meglio, la domanda degli utenti.

Come abbiamo già detto, la biblioteca può svolgere un ruolo di cerniera nel circuito di strutture di sostegno all'infanzia e all'adolescenza. Essendo uno spazio libero non legato a bisogni particolari può essere un servizio di facile accesso, ideale per lo scambio di esperienze tra servizi territoriali spesso incapaci di dialogare tra loro. Non solo è necessaria la cooperazione tra i servizi bibliotecari (alcune leggi regionali come quelle della Lombardia e della Toscana finanziano solo i progetti di cooperazione interbibliotecaria) ma dobbiamo creare un coordinamento tra i diversi servizi territoriali rivolti all'infanzia e all'adolescenza: ludoteche, informagiovani, centri documentazione, scuole. Nello spirito della legge 285 sarebbe interessante la creazione di una rete che a livello territoriale metta in relazione luoghi, esperienze, servizi e integri la biblioteca.

La cultura documentaria*

1. Gli obiettivi; 2. La documentazione come scienza; 3. Il documento, l'insegnamento… la documentazione per la comunicazione ; 4. Da Otlet a Bill Gates

1. Gli obiettivi

Questo intervento, rivolto a operatori sociali di diversi livelli che già operano con i documenti, si pone un duplice obiettivo: richiamare a un ambito teorico le operazioni del lavoro quotidiano; aprire una prospettiva culturale ad una professionalità giocata continuamente sul campo. Documentare non è solo una modalità operativa per tenere insieme carte che arrivano sulle scrivanie,ma una scelta intellettuale per organizzare processi informativi aggiornati, percorsi leggibili di storie e accadimenti.

2. La documentazione come scienza

La documentazione che presentiamo non è dunque quella che fa leva sul buon senso del condurre le pratiche d'ufficio, piuttosto una scienza che supporta la memoria – con tutte le implicazioni che sul piano tecnologico questo comporta – per costruire intorno a eventi, persone, oggetti informazioni utili a supportare problematiche conflittuali e situazioni decisionali.

Come scienza storicamente fondata, la documentazione propone tre nuclei di pensiero:

- questioni di metodo;
- rapporti con le altre scienze;
- problemi di definizione.

Rispetto al metodo, si è scelto di presentare questa disciplina secondo l'approccio storico e l'approccio sistemico poiché sembrano rispecchiare meglio le esigenze del sociale e sostenerne le profonde motivazioni umane.

In genere, il dibattito scientifico intorno alla documentazione, per anni, soprattutto nel secondo dopoguerra e perlopiù nel mondo anglosassone, quasi a indicare la novità di campo e l'urgenza delle appli-

* Anna Baldazzi, AIDA.

cazioni a esso connesse, si è espresso con indicazioni stereotipate sintetizzabili nel *new and emerging field*, che però mettevano a nudo tutte le limitazioni di un modo semplicistico e meramente empirico, pragmatico, immediato, di affrontarne i fondamenti epistemologici. In realtà, l'approccio storico consente di recuperare alle radici della documentazione sia il senso della storia, sia il senso di identità che sono alla base di ogni ambito di studio. Mutuando tale approccio dal pensiero di François Jacob (1970) e di Michel Foucault (1968), è possibile leggere nel loro senso della "storia" i caratteri di base della stessa documentazione. In sequenza, due brevissimi estratti esemplari dell'uno e dell'altro:

> Si tratta di una storia [si provi a leggere scienza] che consiste nel ricercare come gli oggetti di questa scienza siano diventati accessibili all'analisi, e come si siano aperti, in tal modo, sempre nuovi campi di indagine. Si tratta allora di precisare la natura di questi oggetti, l'atteggiamento di coloro che li studiano, il loro modo di osservarli, gli ostacoli che la tradizione culturale oppone al ricercatore. Non vi è una filiazione, pressoché lineare di idee che nascono l'una dall'altra. Vi è un campo di indagine che il pensiero cerca di esplorare e nel quale tenta di instaurare un ordine, di costituire un insieme di relazioni astratte che si accordino non soltanto con l'osservazione e la tecnica, ma anche con la pratica, i valori e le interpretazioni dominanti.

> La storia [si provi a leggere documentazione], nella sua forma tradizionale, si dedicava a memorizzare e a far parlare quelle tracce che, in se stesse, non sono affatto verbali, o dicono tacitamente cose diverse da quelle che dicono esplicitamente, la storia è quella che trasforma i documenti in monumenti, e che, laddove si decifrano delle tracce lasciate dagli uomini e si scopriva in negativo ciò che erano stati, presenta una massa di elementi che bisogna poi isolare, raggruppare, rendere pertinenti, mettere in relazione, costruire in insiemi.

Così delineata, la scienza documentaria impone un'attenzione a un contesto culturale che travalica di molto il mondo stretto del libro e dell'editoria, e quindi delle biblioteche tradizionali, per rivolgersi a supporti di scritture che recuperano all'informazione, nei centri di servizio preposti, la dimensione personale (gli appunti, le lettere, gli avvisi, le annotazioni *a latere*, le scritture per così dire marginali) e quella ufficiale (le circolari, le leggi, le citazioni, i verbali, le delibere, le comunicazioni intestate ecc.); che compongono in una dimensione di memoria attiva la scrittura a mano, quella elettronica, quella stampata, e ancora quella complessa della multimedialità.

Dare un senso ai "casi" che tutti i giorni si presentano agli operatori sociali, alle storie vissute, ai progetti da seguire, spesso significa

propriamente "isolare, raggruppare, rendere pertinenti, mettere in relazione, costruire in insiemi" i documenti a disposizione dell'ufficio; "significa instaurare un ordine, costituire un insieme di relazioni […] che si accordino non soltanto con l'osservazione e la tecnica, ma anche con la pratica, i valori e le interpretazioni".

L'approccio sistemico, richiamandosi alla concezione del neopositivismo logico dell'unità della scienza, consente di inquadrare la documentazione tra le altre scienze in un rapporto di interdisciplinarità e circolarità delle conoscenze. La documentazione, le scienze dell'informazione in genere, vengono classificate per ovvie ragioni di riflessione teorica e di applicazione tra le scienze sociali e le scienze umane, anzi Kaplan, a metà degli anni '60, ragionando sulla divisione, irrazionale, tra discipline umanistiche e discipline scientifiche pone il principio dell'interdipendenza delle scienze e colloca le scienze che afferiscono all'informazione in quelle che egli denomina della terza cultura:

> Nell'unico mondo delle idee non ci sono barriere per commerciare o per viaggiare. Ciascuna disciplina può attingere dalle altre tecniche, concetti, leggi, dati, modelli, teorie o chiarificazioni se lo ritiene utile alle sue proprie ricerche. E costituisce misura della sua affermazione l'essere essa stessa chiamata ad arricchire ricerche di altre discipline, tanto più se la sua collaborazione è richiesta inaspettatamente in un'area convenzionalmente identificata come appartenente ad un'altra scienza. Alcuni degli incontri più eccitanti della storia della scienza risultano quelli tra ricercatori di campi abbastanza distinti, che nel confronto raggiungono un risultato comune come frutto della loro ricerca interdipendente. L'autonomia della ricerca non rappresenta una strada incompatibile con la dipendenza matura di diverse scienze tra di loro.

Affermazioni queste che sostengono l'impegno dell'operatore sociale, del resto già abituato a lavorare in una costante collaborazione interindipendente – ad esempio il metodo delle micro e macro *équipes* si regge proprio su questo principio – ma che trasportano questo stesso impegno al di là della routine per assegnargli una dimensione di ricerca a cui la documentazione fa da supporto metodologico. È il caso di aggiungere, con Paolo Bisogno (1980), che la professionalità documentaria dell'operatore attribuisce inoltre una cifra di valore aggiunto al risultato che si consegue: vale la pena infatti "considerare la documentazione come arte nella quale l'intuizione, la prontezza, la capacità di stabilire relazioni, le possibilità di analisi e di sintesi proprie della mente umana concorrono, ognuno secondo la propria natura e con il sostegno della cultura, ad un medesimo risultato". La documentazione è dunque per il professionista scienza, arte ma anche etica.

Senza voler ripercorrere la storia della documentazione, in coerenza con l'approccio, proposto si offrono tuttavia alcuni *flash* significativi come indicazioni di base.

Per Suzanne Briet (1951), direttore della biblioteca nazionale di Parigi "la parola *document* viene dal verbo latino *docere* e significa esattamente ciò che serve a insegnare"; la sua definizione s'inseriva nel contesto di una ricerca che durava ormai da più di mezzo secolo, una ricerca che aveva mosso i suoi passi spesso in alternativa alle scienze della biblioteca, ma spesso anche in collaborazione. Storicamente, ecco alcune delle definizioni divenute esemplari.

STORICAMENTE…

- **1905** «Il complesso delle attività che mirano a rilevare, elaborare, conservare, ricercare e diffondere documenti specifici» [*P. Otlet*]
- **1939** «Documentazione come movimento. Un insieme di azioni destinate a svolgere una funzione di mutamento, un'attività intellettiva nuova, una corrente di opinione» [*Ideologia e pratica…*]
- **1948** «La documentazione è il processo di raccogliere, classificare e rendere facilmente accessibile i record di ogni tipo di attività intellettuale. È il processo attraverso cui il documentalista è capace di offrire alla creatività dello specialista la letteratura esistente…» [*S. C. radford*]
- **1951** «La documentazione è costituita da procedimenti di simbolizzazione e generalizzazione in un mondo documentario organizzato, per cui fotografie e cataloghi di animali esibiti in uno zoo sono documenti» [*S. riet*]
- **1956** «La documentazione è l'estensione della biblioteconomia dal mondo del libro al mondo dell'informazione» [*. . Shera*]
- **1968** «La documentazione è una delle molte componenti applicative della Scienza dell'Informazione» [*or o*]

Anche la denominazione della disciplina "documentazione" ha risentito di diverse influenze: della dimensione geografica, ma anche del substrato antropologico dei diversi Paesi. Nell'Urss, all'inizio degli anni Sessanta, era definita "informatica"; nella Repubblica Iugoslava negli stessi anni "informatologia", quasi a sottolineare la dimensione logica e riflessiva che si voleva assegnare all'informazione; negli Usa "documentazione" fino al 1968 e poi "scienze dell'informazione"; in Italia e più in generale nell' Europa Occidentale "documentazione". È interessante, tuttavia, ricordare tra le tante la denominazione di "epistemologia sociale" attribuita a questa scienza da Shera, uno studioso

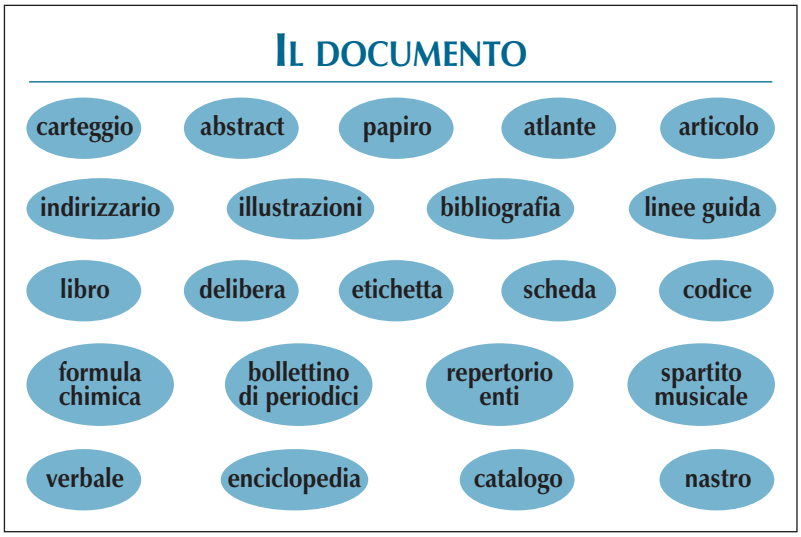
americano che negli anni Settanta cercava di stabilire connessioni tra le scienze del libro e della documentazione con gli aspetti della cultura sociologica.

In realtà, oggi si tende a vedere nella documentazione, ma anche nella biblioteconomia, un livello applicativo di altre scienze disciplinari quali la psicologia, la linguistica, le scienze dell'informazione, la sociologia e le scienze del computer, scienze sovraordinate a fini comunicativi, cognitivi e sistemici. Si tende ossia a fare della documentazione una componente di una più ampia area di studio, una componente professionalizzante, appunto.

Da queste considerazioni, a livello derivativo, una definizione di documento sembra poter sostenere l'usura del tempo:

> Il documento è il supporto di una certa materia e dimensione, eventualmente di una certa piegatura o avvolgimento, sul quale sono riportati segni rappresentativi di certi dati intellettuali […]. I libri – intendendo con questo termine generico i manoscritti e stampati di ogni specie che, nel numero di diversi milioni, sono stati composti o pubblicati sotto forma di volumi, di periodici, di pubblicazioni d'arte – costituiscono nel loro insieme la Memoria materializzata dell'umanità, nella quale giorno per giorno si sono registrati fatti, idee, azioni, sentimenti, sogni e qualsiasi cosa che ha impressionato lo spirito dell'uomo. (Otlet, 1934)

L'evoluzione tecnologica ingloba nei documenti ovviamente anche i costrutti registrati su supporto magnetico. Nell'immagine "documento" che segue si possono inserire tutte le carte selezionate, e dunque funzionali, del proprio lavoro quotidiano:



Il documento così illustrato raggiunge un arco di esperienze che non riguardano solo quella scientifica stretta, ma toccano ambiti diversi dell'esperienza formativa, di lavoro, della cultura ecc. rispondendo tuttavia a un unico obiettivo, quello «di trasmettere le informazioni nello spazio e nel tempo».

L'aspetto applicativo, specificatamente nel settore dell'operare sociale, sembra di tutta evidenza: raccogliere infatti "carte", per seguire casi di utenti o problematiche in evoluzione, siano esse di tipo normativo, assistenziale, umano o di intervento e sostegno, permette di leggere la storia/le storie con una professionalità che non si affida alla sola sensibilità personale, ma consente di approcciare i casi con una professionalità oggettiva che è propria del servizio e non del singolo professionista, servizio che non si interrompe con il mutare di fatti contingenti.

4. Da Otlet a Bill Gates

La documentazione, come scienza di avanguardia, nasce alla fine dell'Ottocento a Bruxelles per opera di Paul-Marie Otlet e Henri-Marie Lafontaine, coadiuvati dalla sorella di quest'ultimo Léonie interessata a documentare le problematiche femminili. Giuristi pacifisti, Otlet e Lafontaine, si muovono nel movimento del socialismo internazionalista per promuovere un governo sovranazionale, la Lega delle Nazioni, capace di imporre e garantire la pace nel mondo.

Il punto centrale del pensiero documentario di Otlet consiste nell'aver intuito che la documentazione si poteva proporre al nuovo secolo come la "scienza globale della scrittura", quindi come filosofia e metodologia del lavoro di trattamento informativo, basato sul concetto di un'unità intellettuale, il *biblion* o bibliogramma, che al di là della tipologia dei supporti garantisce la possibilità di costruire un sistema di informazioni.

Sembra quasi banale tradurre in termini di multimedialità moderna questo concetto, tanto risulta ovvio il legame tra il *biblion* e la scrittura ipertestuale; meno ovvio, e sicuramente proficuo di applicabilità al lavoro degli operatori sociali, alle loro carte quotidiane classificate per tematiche o nominative, il concetto di *biblion*, di diversità di supporto e di unità concettuale. D'altra parte, all'interno delle linee di pensiero del Gruppo di Bruxelles, in particolare di Otlet, diversi sono i punti focali di interesse per il settore sociale:

- il predominio delle scienze sociali;
- l'ideale della "città mondiale", intesa come città virtuale, istituto dell'intelligenza sovranazionale e extraterritoriale che concentra in sé l'organizzazione del sapere per riversarlo attraverso un sistema architettonico gerarchico e concentrico a livelli

periferici; una città che unitamente alla conoscenza/informazione si pone l'obiettivo di promuovere la pace, obiettivo urbanisticamente rappresentato dal Mundaneum o Palais Mundial;
- l'affermazione del principio collaborativo del lavoro intellettuale;
- il principio dell'informazione come processo storico;
- il principio monografico;
- l'integrazione informativa tra gli aspetti documentari amministrativi e gli aspetti documentari di ricerca o di servizio.

Il principio collaborativo è di fatto ormai entrato nella cultura di lavoro quotidiana: lavorare in *équipe*, lavorare per progetti, riunire servizi, creare momenti di interscambio informativo è una modalità per operare a livello di interdisciplinarità ma anche una strategia di ricerca vera e propria. Sul principio monografico e sull'integrazione informativa di tipo amministrativo e di servizio, vale la pena spendere momenti di approfondimento.

La monografia è un'unità fisica (comunemente libro) che evidenzia a livello di formato un'unità concettuale, quell'unità concettuale che Otlet aveva definito a priori *biblion*. Al di là del formato, foto, schede, certificati, sentenze, verbali, comunicazioni, appunti, lettere, fotocopie di versamenti, articoli di riviste, stralci di leggi ecc., il principio richiama l'unità concettuale o significato che un insieme di documenti, o dossier, racchiude in modo integrato. È quindi a livello derivativo il caso, la storia, il processo, la cartella nominativa dell'archivio di lavoro a cui il protocollo ha dato una validità ufficiale, un segno scritto, un riscontro che trasforma il pezzo di carta proprio in documento da conservare, classificare e ordinare, magari cronologicamente oppure per analogia di contenuti.

La documentazione in questo modo si afferma come metodologia di lavoro, che ricerca tecnologie adeguate a rendere evidenti i percorsi e sinteticamente percepibili i contenuti. Non sembra fuor di luogo ricordare che lo scienziato belga già nel 1906 pensava a una macchina di lettura integrata, il libro microfotografico.

In realtà, metodi, tecniche e procedure documentarie con l'impatto delle nuove tecnologie hanno subito da Otlet a oggi molteplici cambiamenti e adattamenti, ma i principi di fondo restano ancora punti cardine di riflessione, tanto che un filo rosso sembra poter collegare seppur con obiettivi socialmente diversi le ricerche documentarie e di scrittura di Otlet con gli strumenti informatici che questa scrittura consentono e consentono pure il permanere della memoria biografia essenziale.

Sistema informativo e servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza: possibili approcci per evitare gli errori del passato*

1. Definizione del campo; 2. I diversi approcci al sistema informativo; 3. La scommessa di un SI per l'infanzia e l'adolescenza; 4. Attenzioni metodologiche per l'efficacia dei sistemi informativi

1. Definizione del campo

Da una semplice analisi delle riviste specializzate e delle principali collane del settore emerge con chiarezza che il tema della costruzione di sistemi informativi per i servizi e le politiche sociali è stato molto presente e dibattuto fra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, mentre negli ultimi anni i contributi specifici che affrontano esplicitamente la questione dei sistemi informativi sono decisamente diminuiti.

Alcuni esperti del settore parlano della fine di una "moda", determinata dal fallimento di molte esperienze che sono state promosse in quegli anni. A noi sembra che il consolidamento di alcune esperienze e il fallimento di altre abbia reso un termine-contenitore come "sistema informativo" sempre più generico, inadatto a rendere conto della complessità dei problemi in campo.

Oggi infatti, a seconda delle finalità che il sistema si pone, dei suoi obiettivi operativi e caratteristiche, si utilizzano terminologie più specifiche, parlando di sistemi di monitoraggio, di banche dati mirate, di osservatori, laboratori ecc.

Riproporre la questione del sistema informativo ha però un importante significato, poiché consente di ridiscutere un problema, quello della raccolta e gestione dell'informazione, che rimane aperto per chi ha compiti di governo dei servizi e delle politiche sociali. Nonostante il fatto che si siano ormai sperimentate molte strade nella costruzione di sistemi informativi, non si sono ancora registrati successi tali che abbiamo consentito di consolidare una o più prassi.

L'adozione di sistemi informativi sociali viene peraltro rilanciata dalla legge quadro di riforma dell'assistenza, recentemente approvata alla Camera (al momento di scrivere in attesa di essere discussa in Senato). La legge di riforma prevede che gli enti locali istituiscano sistemi informativi:

* Ugo De Ambrogio e Sergio Pasquinelli, IRS - Milano.

> [...] per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati e informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali [...] (art. 21).[1]

Partiamo dunque dalla semplice domanda: che cosa si intende con sistema informativo per i servizi sociali?

Una prima definizione proposta in letteratura recita così: «insieme, logicamente integrato, di metodi, strumenti, procedure e tecniche per la raccolta, l'archiviazione, l'elaborazione e la distribuzione delle informazioni relative all'area socio assistenziale» (Mauri e Rossignoli, 1993).

L'accento è posto sulla raccolta, l'archiviazione, l'elaborazione e la distribuzione delle informazioni. Il sistema informativo (d'ora in avanti SI), in questa accezione, assume valore e significato se, oltre a raccogliere, ordina, elabora e restituisce le informazioni.

Una seconda definizione proposta in letteratura definisce il SI per i servizi sociali come «insieme dei metodi, delle procedure e degli strumenti necessari per la raccolta la conservazione e la classificazione dei dati ed il loro utilizzo ed insieme di processi fra loro organizzati per la gestione dell'informazione».

In questa definizione si aggiunge l'attenzione ai processi, fra loro organizzati per la gestione dell'informazione. Si sottolinea pertanto che i flussi informativi richiedono processi di gestione che vanno considerati nella stessa costruzione dei SI, essendo parte integrante dei sistemi ed elementi cruciali per garantire la loro efficacia.

Ulteriori definizioni proposte in letteratura sono utili per definire meglio gli scopi, cioè a che cosa precisamente serve un SI per i servizi sociali.

In uno studio realizzato dall'IRS nel 1996, il SI per i servizi sociali viene definito con la funzione «di fornire *input* su bisogni sociali e offerta di servizi per istruire le decisioni politiche, gli atti programmatori, i processi di intervento; ha pertanto l'obbiettivo di supportare i decisori per orientare le loro scelte sulla scorta di informazioni e dati di realtà precisamente rilevati ed elaborati».

Rispetto a quanto fin qui emerso il merito di tale definizione sta nel fatto che aggiunge un preciso scopo per il SI, quello di fornire

[1] Contenuti, modello operativo e strumenti di un tale sistema, che deve necessariamente radicarsi a livello locale, vengono demandati a una speciale Commissione tecnica, da nominarsi dopo l'entrata in vigore della legge. La gestione dei sistemi informativi si prevede interessi i vari enti locali (Comuni, Province, Regioni), ma un ruolo specifico viene assegnato alla dimensione provinciale. Il disegno di legge infatti attribuisce agli enti provinciali la funzione di raccolta delle conoscenze sui bisogni e le risorse esistenti (art. 7).

input su bisogni sociali e offerta di servizi per istruire le decisioni. Ne discende che deve esserci un preciso collegamento fra raccolta ed elaborazione delle informazioni e produzione delle decisioni, altrimenti tale scopo verrà vanificato.

Il Ministero dell'interno – nell'ambito dei lavori svolti dal Comit-Sinsa nei primi anni Novanta – si spinge anche oltre affermando che il SI per i servizi sociali «è volto a produrre modificazioni gestionali e strutturali, influenzando il comportamento organizzativo delle singole unità operative in termini di efficienza ed efficacia e il livello di soddisfazione dei loro utilizzatori» (Ministero dell'interno, 1992).

Un SI serve pertanto a produrre modificazioni gestionali e strutturali, cioè cambiamenti nel sistema dei servizi.

Infine l'ultima definizione che proponiamo afferma che un SI per i servizi sociali «ha la funzione di supportare il vertice politico nella valutazione delle politiche e nello sviluppo di meccanismi e strumenti per l'attuazione di una politica pubblica, in altre parole nella costruzione di processi di apprendimento istituzionale in grado di favorire il trattamento di problemi collettivi» (Azzone e Dente, 1999).

Quest'ultima definizione centra l'attenzione sul fatto che un SI può favorire la costruzione di processi di apprendimento per i soggetti istituzionali e organizzativi che lo costruiscono e lo utilizzano.

Da questa pur breve rassegna della letteratura sulle definizioni di SI emerge, in definitiva, che ai sistemi informativi per i servizi sociali si attribuiscono, pur con sottolineature diverse, significati elevati, poiché essi sono visti come strumenti utili per orientare le decisioni, sviluppare apprendimenti, produrre cambiamenti.

Nelle esperienze fino a oggi concretamente realizzate, a che cosa effettivamente serve, per chi ha compiti di governo delle politiche e dei servizi sociali, avere a disposizione sistemi informativi?

A seconda dell'impostazione data, le utilità possibili sono riscontrabili sia all'interno dei sistemi di governo delle politiche e dei servizi sociali, sia verso l'esterno.

Verso l'interno del sistema, infatti, i SI correttamente costruiti e operanti in stretta connessione con i soggetti decisori permettono di istruire:

- l'azione normativa;
- l'azione programmatoria;
- piani di formazione professionale;
- la riqualificazione degli interventi;
- le decisioni di finanziamento e sulla allocazione delle risorse.

Allo stesso tempo, verso l'esterno del sistema i principali vantaggi dei SI sono riscontrabili nelle loro funzioni di:

- favorire la trasparenza delle pubbliche amministrazioni;
- favorire la comunicazione di informazioni attendibili per le comunità locali (cittadini, forze sociali, associative, politiche, utenti);
- offrire informazioni ad altri soggetti operanti nel campo dei servizi (organizzazioni non profit, volontariato ecc.).

In realtà non sempre è stato possibile attraverso i SI realizzare tutte queste funzioni. Anzi, spesso le esperienze di Sistema informativo per i servizi sociali, a causa dell'approccio adottato nella sua costruzione, hanno comportato fallimenti e smarrito molti dei loro scopi dichiarati.

Per questa ragione appare opportuno identificare i principali approcci adottati e notarne pregi e difetti nella prospettiva di realizzare efficaci sistemi informativi a supporto dei progetti *ex lege* 285/97.

2. I diversi approcci al sistema informativo

Fra le diverse esperienze realizzate in Italia si possono schematicamente identificare tre diversi approcci ai SI per i servizi alla persona:

1) l'approccio "enciclopedico";
2) l'approccio *problem solving*;
3) l'approccio "controllo strategico".

Ciascuno di questi risponde a funzioni informative diverse e si adatta in modo variabile a servizi consolidati e strutturati (per esempio gli asili nido) piuttosto che a interventi più innovativi e "fluidi", come buona parte di quelli interessati dalla L. 285/97.

Ciascuno di questi approcci presenta inoltre pregi e difetti che di seguito descriviamo brevemente.

1. L'approccio "enciclopedico"

Secondo tale modello si possono identificare tre passaggi logici conseguenti:

- si costruisce un SI raccogliendo il numero più ampio di informazioni esaurienti;
- ci si trova di fronte a un problema decisionale, politico, programmatorio;
- si attinge al SI per istruire la decisione che si deve prendere.

Pregi del SI costruito secondo questo approccio sono in primo luogo che il sistema fornisce una consistente gamma di informazioni che se adeguatamente individuate possono soccorrere nell'istruzione delle decisioni; inoltre il SI costruito secondo l'approccio enciclopedico favorisce la realizzazione di processi programmatori di tipo razional-sinottico; pertanto quando il problema che si sta trattando è solo relativamente complesso e consente una programmazione razionale e lineare, se si ha a disposizione un SI costruito secondo tale approccio, questo può indubbiamente supportare le decisioni (Balducci, 1991).

Allo stesso tempo appare evidente, come molte esperienze del passato dimostrano, che il principale limite del SI "enciclopedico" è che esso rischia di essere molto costoso e oneroso, poiché non seleziona a priori le informazioni ma ne raccoglie il più possibile. Conseguentemente tale approccio rischia di sovraccaricare eccessivamente chi deve raccogliere i dati, chi deve elaborarli e aggiornarli, oltre che i decisori che si devono districare in un sistema piuttosto complesso; ne discende che i SI costruiti secondo questa logica sono risultati paradossalmente molto costosi e in buona parte sottoutilizzati.

2. L'approccio *problem solving*

In questo approccio i passaggi logici sono i seguenti:

- ci si trova di fronte ad un problema gestionale, politico, programmatorio;
- si costruisce un SI raccogliendo le informazioni più adatte per affrontare il problema in esame;
- si attinge al SI per istruire la decisione che si deve prendere.

La principale differenza con il modello presentato in precedenza è legata al fatto che in questo quadro la raccolta delle informazioni è coerente con la decisione da prendere, pertanto la costruzione del SI minimizza i costi, poiché si raccolgono informazioni mirate alla specifica decisione da prendere.

Anche questo modello tuttavia presenta alcuni rischi che ne minano l'efficacia; in particolare appare chiaro come in tale approccio la raccolta delle informazioni rischia di essere (consapevolmente o inconsapevolmente) "pilotata" dalle decisioni che si intendono prendere, con i conseguenti rischi di manipolazione dell'informazione. È infatti facile che ci si limiti a raccogliere solo le informazioni utili per specifiche esigenze informative (anche in ordine alla rendicontazione economica o di utenza seguita) in modo frammentario, omettendo informazioni significative ma non rilevanti per le decisioni da prendere (o i controlli da effettuare).

3. L'approccio "controllo strategico"

Il terzo approccio che abbiamo identificato si può definire di tipo "controllo strategico"; in esso i passaggi logici sono così articolati:

1) si costruisce un SI raccogliendo informazioni accuratamente selezionate, che rappresentano indicatori sintetici di specifici elementi di un servizio sociale (domanda, efficacia, efficienza, qualità ecc.);
2) ci si trova di fronte a un problema gestionale/programmatorio;
3) si attinge al SI per istruire la decisione che si deve prendere.

I pregi di tale approccio, anche in relazione a quelli presentati in precedenza, sono evidenti; da un lato fornisce informazioni rilevate sotto forma di indicatori misurabili che rappresentano *input* per la valutazione e supporto per le decisioni programmatorie, dall'altro massimizza l'efficacia contenendo i costi, poiché si raccolgono informazioni mirate e circoscritte. Inoltre tale approccio presenta un valore aggiunto, poiché consente comparazioni diacroniche e sincroniche in una logica di *benchmarking*.

Tuttavia anche questo approccio contiene rischi se applicato in modo rigido ad interventi ad alta densità relazionale quali quelli promossi dalla L. 285/97; infatti spesso la raccolta delle informazioni rischia di essere eccessivamente selezionata a priori e pertanto non rende sufficientemente conto di elementi di qualità tipici dei servizi alla persona. Inoltre la raccolta delle informazioni trasformate in indicatori sintetici rischia di essere eccessivamente rigida e pertanto di non rendere conto della sperimentalità di molti progetti quali quelli *ex lege* 285/97.

3. La scommessa di un SI per l'infanzia e l'adolescenza

Da quanto fin qui illustrato emerge che non esiste un approccio ideale al SI per i servizi alla persona, e in particolare per gli interventi di promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Tuttavia una applicazione effettiva del primo approccio (enciclopedico) ha evidenziato indubbiamente limiti maggiori rispetto agli altri due, facendo emergere come un "sogno onnipotente" pensare di costruire un SI per servizi complessi e articolati quali quelli per infanzia e adolescenza raccogliendo informazioni a 360 gradi nell'illusione di rispondere a esigenze "universalistiche".

Per la scelta dell'approccio più corretto occorre definire a priori la finalità operativa che il SI intende realizzare e, conseguentemente, progettare il sistema più adeguato.

A prescindere dal tipo di modello che si intenderà adottare ci sono però dei prerequisiti che un SI per servizi ed interventi rivolti ad

infanzia ed adolescenza deve avere perché sia efficace, la presenza di questi requisiti permetterà infatti di vincere la scommessa dell'efficacia di un SI per questo settore.

Il SI pone in essere un sistema di monitoraggio che non può rimanere un fine in sé ma deve costantemente collegarsi a una valutazione di qualità delle attività, anche attraverso la costruzione di standard di qualità.

Posto dunque che un SI per l'infanzia e l'adolescenza – ma anche più in generale nel campo dei servizi alla persona – ha come obiettivo quello di istruire le decisioni per migliorare la qualità degli interventi, per essere efficace deve:

- raccogliere informazioni limitate e mirate;
- raccogliere informazioni che rendano conto della complessità della domanda infantile e adolescenziale e della qualità dell'offerta proposta;
- adattarsi a tipologie di intervento eterogenee e spesso poco strutturate;
- raccogliere informazioni utilizzabili dagli attori di progetti e interventi;
- evitare i rischi di eccesso di informazioni, manipolazione dei dati, rigidità degli strumenti.

4. Attenzioni metodologiche per l'efficacia dei sistemi informativi

egola

Per rispettare tali requisiti è importante seguire alcune regole metodologiche che consentono l'efficace realizzazione del sistema.

Le informazioni raccolte in un SI servono a istruire decisioni. Ciò richiede di essere consapevoli ed espliciti circa il loro utilizzo (cosa servo e a chi).

Poiché, come abbiamo anche descritto in precedenza, la quantità contenuta delle informazioni da raccogliere è un requisito indispensabile per l'efficacia di un SI per i servizi alla persona, nella costruzione di un SI è molto importante non cadere nella cosiddetta "trappola del ricercatore" che spesso si trova a ragionare come segue: "visto che sto facendo una raccolta di dati, perché non approfittarne e rilevare anche x, y e z, che mi possono sempre servire!".

In questo modo nascono i SI enciclopedici e onnipotenti che poi rimangono sostanzialmente inutilizzati.

Ne consegue che chi costruisce e gestisce un SI deciderà di non raccogliere le informazioni, pur affascinanti, che non si sa bene a chi e a che cosa potrebbero servire, ma limiterà la sua raccolta ai soli dati di cui è chiaro l'uso al fine di istruire decisioni gestionali e politiche.

egola 2

Il SI richiede investimenti specifici e una costante azione di raccordo organizzativo.

Un errore fondamentale nell'esperienza dei sistemi informativi sociali fin qui realizzati nel nostro paese è stato quello di non prevederne i costi. La costruzione di un sistema informativo, per quanto snello e centrato sulle decisioni da prendere, ha dei costi sotto diversi punti di vista: nella definizione e manutenzione della sua architettura (non solo quali informazioni raccogliere, come, quando, con quali soggetti ecc.); nella fase di raccolta dei dati; nella gestione ed elaborazione degli stessi; nella comunicazione dei risultati e nel loro collegamento con i meccanismi di presa delle decisioni.

Vi sono dunque dei costi amministrativi che non possono essere sottovalutati. Questa sottovalutazione avviene perché il sistema informativo viene nei fatti equiparato a un sistema di rendicontazione/monitoraggio delle attività e fatto rientrare nella normale *routine* professionale di operatori che spesso hanno tutt'altri compiti.

La riuscita di un SI dipende dalla stabilità degli investimenti realizzati, anzitutto sul piano del personale: ciò può andare dal distacco di una quota di tempo adeguata e coerente con il lavoro richiesto fino alla creazione di un ufficio in *staff* al ruolo di direzione e governo delle diverse reti d'offerta.

Ciò anche nel caso in cui la gestione del SI venga esternalizzata a soggetti che stanno al di fuori della pubblica amministrazione. Anche in questo caso infatti rimane essenziale la capacità di orientare e poi utilizzare le conoscenze prodotte. Metabolizzare i dati e le informazioni per quello che servono, negoziare i risultati attesi, lavorare sulle ricadute operative di ciò che fanno i consulenti sono operazioni che non si improvvisano e che richiedono tempo e personale qualificato.

egola

Chi fornisce informazioni deve trovare un senso e aspettare benefici da ciò che fa.

In passato infatti molte esperienze, pur ben costruite sulla carta, sono risultate inefficaci perché i rilevatori (spesso operatori dei servizi) non erano parte attiva del progetto di SI. A titolo esemplificativo ricordiamo che nella nostra esperienza di consulenti di una Regione, in un recente passato, abbiamo avuto occasione di incontrare un sistema informativo per i servizi sociali ottimamente pensato e strutturato sulla Carta, che tuttavia non ha mai fornito informazioni attendibili e comparabili.

La ricerca delle ragioni dell'insuccesso che abbiamo direttamente svolto ha fatto emergere che nessuno fra i gestori del SI si è preoccupato di rendere partecipi i rilevatori del "senso" dell'iniziativa e della validità dell'operazione. I compiti di rilevazione erano infatti stati

affidati, per ordine di servizio, a impiegati amministrativi e operatori locali i quali, non percependo il senso di ciò che veniva loro richiesto, spesso non li hanno compresi, oppure li hanno svolti negligentemente come un peso in più. Esito è stato che le informazioni raccolte non erano in molti casi attendibili e, di conseguenza, non erano fra di loro comparabili.

Il mancato investimento sulla partecipazione attiva dei rilevatori alla costruzione del sistema ne ha profondamente minato l'efficacia.

Ne consegue che chi costruisce e gestisce un SI deve costruire una alleanza con chi fornisce le informazioni (operatori dei servizi), che deve trovare in questa attività un senso e dei benefici.

egola

Non basta decidere quali informazioni raccogliere: occorre presidiare il modo in cui esse sono raccolte, con attenzione alla omogeneità delle fonti e univocità del vocabolario utilizzato.

Le informazioni vanno raccolte attraverso strumenti e procedure omogenee, altrimenti assai facilmente si corre il rischio di incappare nelle diverse interpretazioni soggettive dei rilevatori che rendono poi incomparabili i dati.

Assai spesso invece chi progetta sistemi informativi sottovaluta o tralascia del tutto questo aspetto, rendendo di fatto improbabile il buon esito della raccolta.

Ne consegue che chi costruisce e gestisce un SI dovrà investire nella predisposizione e condivisione di modalità omogenee di raccolta delle informazioni, e soprattutto nella condivisione su terminologie e su un vocabolario comune (fondamentali per esempio sono le regole univoche di compilazione degli strumenti di rilevazione).

egola 5

Non basta decidere all'inizio quali informazioni servono a un SI ma occorre riprogrammare la raccolta delle informazioni sulla scorta delle evoluzioni dei bisogni e dei servizi.

Poiché gli interventi preventivi per infanzia e adolescenza sono caratterizzati da alta dinamicità ed alta propensione all'evoluzione, allo sviluppo e al cambiamento, è necessario che anche i sistemi informativi che li supportano posseggano una analoga propensione.

Per fare un esempio, è capitato a chi scrive di incontrare un SI su centri di aggregazione per adolescenti che monitorava l'efficacia del servizio attraverso, fra l'altro, un indicatore di partecipazione dei ragazzi alle attività interne al centro. L'*équipe* degli operatori aveva però da tempo scelto di investire la maggior parte delle proprie energie in una attività educativa di strada svolta, ovviamente, tutta all'esterno. L'indicatore rilevato era pertanto palesemente divenuto inadeguato per valutare l'efficacia dell'intervento.

Il SI non va pertanto impostato in un momento iniziale e poi semplicemente mantenuto a regime ma chi costruisce e gestisce un SI dovrà mantenere un'ottica progettuale anche nella fase di consolidamento del sistema, per dare a esso quella flessibilità e quella capacità di adattamento ai cambiamenti che sono indispensabili per la sua efficacia.

Ciò naturalmente salvaguardando le esigenze di comparabilità nel tempo delle informazioni raccolte. Occorre cioè individuare un nocciolo duro di informazioni essenziali, da raccogliere in modo omogeneo e continuativo, e al tempo stesso adattare e modificare altre informazioni, sapendo che anche la semplice modifica del modo in cui una domanda viene posta invalida possibili confronti con le informazioni precedentemente raccolte.

La rappresentazione dell'infanzia nella statistica ufficiale*

1. Il superamento dell'invisibilità; 2. Il nuovo quadro informativo; 3. Un esempio delle nuove tematiche affrontate: il contesto dei pari; 4. Un esempio del nuovo approccio alle tematiche: la salute; 5. Una nota conclusiva

1. Il superamento dell'invisibilità

Fino a un passato recente, bambini e minori in genere erano pressoché assenti nelle statistiche ufficiali. Anche nelle fonti internazionali era raro imbattersi in tavole o informazioni che facessero esplicito riferimento ai "bambini" come unità d'analisi. Per lungo tempo la statistica ufficiale ha completamente trascurato le informazioni relative alla condizione, alle attività, ai tempi e alla qualità della vita di questa categoria sociale. Nel migliore dei casi, bambini e adolescenti erano rappresentati come caratteristiche della popolazione adulta (ad esempio figli per donna) o come componenti di istituzioni (ad esempio alunni nelle scuole). Tale invisibilità era condivisa anche da altre categorie sociali. Al centro dell'attenzione non venivano posti gli uomini, le donne, gli anziani, bensì gli occupati, le casalinghe, i ritirati dal lavoro. In altre parole, i soggetti non erano considerati in quanto tali nella globalità delle loro condizioni di vita, ma principalmente in funzione del ruolo economico e produttivo rivestito.

Per decenni, in Italia, come nella maggior parte dei Paesi, il ruolo attribuito all'informazione statistica si è legato all'idea di un sistema completamente incentrato sui bisogni dell'amministrazione e sull'azione economica dei governi (Rey, 1987). Nonostante già nei primi anni Cinquanta, si cominciasse ad avvertire l'inadeguatezza dell'ordinamento statistico a seguire le trasformazioni sociali, bisogna aspettare altri trent'anni affinché maturi la consapevolezza che gli indicatori tradizionali dell'Istat non sono più sufficienti a rappresentare la realtà sociale. In questo lungo periodo, l'Istat rafforza le statistiche di fonte amministrativa, si impegna sulla costruzione dei conti economici nazionali, prendono avvio le indagini sulle forze di lavoro e sui consumi delle famiglie in un'ottica fondamentalmente economica. A partire dagli anni Settanta – anche se dapprima solo attraverso qualche indagine che si concentra sulle tematiche piuttosto che sui soggetti (ad esempio l'indagine sulle letture e quella sulla mortalità feto-

* Cristina Freguja, Istat.

infantile) – la marginalità delle statistiche e dei soggetti sociali si attenua progressivamente, in sintonia con l'espansione dell'intervento pubblico in ambito sociale e della nuova domanda di qualità della vita espressa dai cittadini. In altri termini, inizia a portarsi a compimento quel processo che, nella società contemporanea, attribuirà all'informazione la dignità di bene pubblico, "cioè un bene di cui tutti possono appropriarsi per meglio amministrare i propri affari; una condizione irrinunciabile per l'azione, la decisione, la scelta in un ambiente complesso, composto di svariate alternative possibili, alle quali si associano costi e rendimenti diversi".

Negli anni Ottanta si assiste a una crescita esponenziale dell'informazione statistica in campo sociale e vengono varate le indagini multiscopo sulle famiglie che, progressivamente, si configurano come un vero e proprio sistema di indagini sociali[1]. Le rilevazioni si ampliano e si arricchiscono di nuovi contenuti, ponendo in primo piano la qualità della vita dei cittadini. Le informazioni sugli individui vengono integrate con quelle relative al gruppo familiare, alle reti parentali e al contesto sociale più ampio, mentre il genere e la generazione divengono informazioni irrinunciabili per affrontare l'analisi dei fenomeni.

Si conferisce maggiore attenzione al sommerso, a quanto cioè non trova espressione attraverso i canali convenzionali (reti di aiuto informale, vittime dei fatti delittuosi, incidenti domestici ecc.), mentre la necessità di valutare i cambiamenti che si producono nei livelli di vita e, in questo stesso contesto, del ruolo delle politiche pubbliche spinge, negli anni Novanta, all'avvio del *panel* europeo sulle famiglie, con l'intento di mettere in luce i meccanismi che producono e riproducono le situazioni di disagio economico-sociale.

Una crescente sensibilità alla variabilità dei fenomeni rafforza la necessità di disporre di informazioni a un dettaglio territoriale il più possibile minuto in modo da consentire alle amministrazioni locali di conoscere e di agire in modo più efficace[2]. A tale processo contribuiscono anche gli uffici di statistica istituiti presso le diverse amministrazioni ed enti nell'ambito del Sistema statistico nazionale (varato con il DLgs 322/89) che consentono di valorizzare un patrimonio

[1] Il sistema di indagini multiscopo prevede un'indagine annuale, *Aspetti della vita quotidiana*, un'indagine trimestrale, *Viaggi e vacanze*, e una serie di indagini tematiche che vengono ripetute ogni 5 anni, *Famiglia, soggetti sociali e condizione dell'infanzia*, *Tempo libero e cultura*, *Sicurezza dei cittadini*, *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, *Uso del tempo*.

[2] Numerose convenzioni sono state stipulate dall'Istat con enti interessati a stime dei fenomeni riferite a porzioni ridotte del territorio. Per tutte, si può ricordare il progetto Istat-Ministero della sanità per l'ampliamento dei campioni regionali dell'indagine multiscopo *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 1999/2000* al fine di monitorare gli obiettivi del Piano sanitario nazionale.

informativo con disaggregazione territoriale spinta, fino ad allora quasi del tutto sommerso (Zuliani, 1995).

Infine, l'esigenza di disporre di un sempre più vasto sistema di indicatori e fonti di informazione fa emergere in modo più evidente la necessità di disporre di strumenti – come i sistemi informativi tematici o per soggetti – che consentano la gestione flessibile e integrata delle informazioni offerte dalle varie fonti.

2. Il nuovo quadro informativo

Il superamento dell'invisibilità dei bambini nella statistica ufficiale, così come quella degli altri soggetti sociali, si lega dunque a doppio filo all'evoluzione dell'ordinamento statistico che si sviluppa contestualmente ai cambiamenti della società, dell'economia e delle istituzioni. In molti casi, tali cambiamenti hanno interessato in modo particolare proprio le nuove generazioni, richiamando l'attenzione dei decisori pubblici e dell'informazione di parte sociale. Le trasformazioni demografiche, ad esempio, hanno giocato un ruolo importante nei mutamenti che si sono prodotti nei contenuti e negli orizzonti dell'infanzia. La diminuzione del numero di figli ha significato investimenti economici e affettivi sulla prole molto più elevati che in passato, mentre l'aumento della speranza di vita nelle età anziane, insieme alla contrazione della fecondità, ha ridisegnato la struttura della rete parentale in cui i bambini si trovano inseriti: un numero di coetanei molto contenuto (fratelli, cugini), poche figure adulte (genitori, zii) e un numero più elevato rispetto al passato di parenti anziani (nonni, bisnonni). In altri termini, l'invecchiamento demografico ha determinato cambiamenti profondi nei rapporti tra le generazioni, sia all'interno della famiglia, sia più in generale nella società, ma il contesto di vita dei bambini si trova a mutare anche per l'emergere di nuove forme di vita familiare, per le trasformazioni del mercato del lavoro, del quadro economico e delle disuguaglianze sociali.

Su questi e altri temi si concentra, negli anni Novanta, un programma di ricerche – *Childhood as a social phenomenon* – che ha coinvolto i ricercatori di 16 Paesi e le cui riflessioni sulle statistiche ufficiali hanno contribuito al processo di affrancamento dell'informazione sull'infanzia dalla marginalità. Il programma, coordinato dall'European Centre di Vienna, ha dato luogo a una serie di monografie sulla situazione dei bambini nei Paesi partecipanti e ha sollecitato gli istituti nazionali di statistica a colmare le lacune informative esistenti (Sgritta, 1998).

In Italia, l'Istat ha tempestivamente risposto alle sollecitazioni espresse, in una prima fase, con due rilevazioni multiscopo (1988-1989), rispettivamente, sull'uso del tempo (secondo ciclo) e sulla

condizione dell'infanzia (terzo ciclo) che hanno fornito un ricco panorama di informazioni sui tempi di vita, le attività domestiche ed extradomestiche, la scuola, l'affidamento dei bambini, gli aspetti ricreativi e del tempo libero. Con riferimento alla prima di queste due indagini – la cui tipologia viene considerata, a livello internazionale, uno degli strumenti più idonei a fornire misure della qualità della vita – si deve rilevare che l'Italia è stata uno dei pochi Paesi, tra i molti che hanno effettuato questo tipo di rilevazione, ad aver esteso la compilazione dei diari anche ai bambini da 3 a 13 anni (Buratta e Sabbadini, 1993) (cfr. ad esempio la tavola 1).

Degno di particolare rilievo è il vero e proprio cambiamento di filosofia di analisi dei risultati cui si dà avvio con la presentazione dei dati del censimento della popolazione del 1991. Prima di questa data, infatti, i bambini erano sempre stati presenti nei volumi del censimento come individui appartenenti a una certa classe di età, come figli e come scolari, ma solo nel 1991 l'infanzia si trova a rivestire il ruolo di unità di analisi. Per la prima volta, in ogni fascicolo provinciale viene presentata una tavola che riporta non solo quanti sono i bambini, ma anche se vivono con uno o entrambi i genitori, quanti fratelli hanno, se vivono insieme ad altri parenti, se i loro genitori lavorano (cfr. ad esempio tavola 2). Il contesto familiare dei bambini viene dunque analizzato tenendo conto delle caratteristiche dei suoi membri e del ruolo che essi svolgono al suo interno.

Nel 1998, l'indagine multiscopo *Famiglia, soggetti sociali e condizione dell'infanzia* dedica una rinnovata attenzione a bambini e minori in genere. La condizione dell'infanzia e dell'adolescenza viene esaminata da una molteplicità di angolazioni. Le tematiche già affrontate con il terzo ciclo delle indagini multiscopo vengono replicate con modifiche rilevanti che ne migliorano e ne potenziano la portata (ad esempio affidamento e cura dei bambini, il gioco con i coetanei, la scuola, le attività del tempo libero, il grado di autonomia, lavoretti in casa, aiuto ai familiari). Accanto a esse, si affiancano nuovi contenuti informativi (la mappa della rete parentale, le relazioni genitori-figli, l'atteggiamento nei confronti dello studio, la partecipazione dei genitori alla vita scolastica, regole di vita familiare, stili educativi). Inoltre, la rilevazione indaga una serie di aspetti che, nonostante riguardino più da vicino i componenti adulti della famiglia, rappresentano, al tempo stesso, elementi fondamentali per definire il contesto di vita dei bambini (reti di aiuto informale, eventi critici familiari, ricorso a servizi pubblici e privati ecc.). Non va infine dimenticato che ciascuna delle indagini che compongono il sistema multiscopo raccoglie informazioni anche sui bambini, come su ogni altro componente del gruppo familiare, e che quindi il panorama informativo sull'infanzia si amplia ulteriormente alle aree tematiche di volta in volta considerate.

In una pur rapida e incompleta rassegna, vanno inoltre ricordate:

- la nuova indagine campionaria sulle nascite che, oltre a raccogliere le tradizionali informazioni sui nati e sui loro genitori, approfondirà le caratteristiche del contesto familiare al momento della nascita, i problemi lavorativi dei genitori, la cura del bambino;
- il progetto Istat-Ministero del lavoro per la costruzione di un sistema informativo sul lavoro minorile al fine di stimare l'entità del fenomeno e di analizzare le variabili e i contesti a esso correlati;
- la nuova indagine sui presidi residenziali socioassistenziali che prevede periodici approfondimenti tematici su particolari categorie di assistiti e, quindi, anche sui bambini;
- l'indagine campionaria sugli interventi dei Comuni in campo socioassistenziale che rileva anche gli interventi a favore dell'infanzia e delle famiglie con minori.

3. Un esempio delle nuove tematiche affrontate: il contesto dei pari

Nella nostra società la nascita è diventata un evento sempre più raro e la ricerca delle ragioni di tale fenomeno si trovano spesso al centro dell'attenzione di opinione pubblica e studiosi. Molto meno indagate sono invece le problematiche che ciò comporta per le condizioni di vita dei bambini e per le opportunità offerte loro in termini di contesti di socializzazione. Nel 1999, questa particolare tematica è stata oggetto di attenzione nel rapporto annuale dell'Istat sulla situazione del Paese. Se ne riporta di seguito un breve estratto (Istat, 1999).

«Se consideriamo le principali figure di coetanei con cui i bambini possono trovarsi a condividere il loro tempo – fratelli, cugini, amici e compagni di scuola – si può rilevare come gran parte dei bambini da 3 a 13 anni può giovarsi di una discreta varietà di relazioni, pur in presenza di una ridotta rete di coetanei in ambito familiare. Infatti, circa l'86% dei bambini di questa fascia di età mantiene relazioni costanti con almeno tre delle tipologie di pari considerate; a partire dai 6 anni, la quota tende ad aumentare al crescere dell'età.

L'analisi dal punto di vista territoriale mostra uno svantaggio per i bambini del Centro-nord e per quelli che abitano nelle grandi città. Se, infatti, consideriamo solamente i bambini che si trovano nella condizione ottimale – che frequentano la scuola, hanno fratelli, incontrano cugini almeno una volta al mese e amici almeno una volta a settimana – si osservano valori che dal 51,4% per i bambini del Sud arrivano a valori attorno al 44% per quelli del Centro e del Nord; contemporaneamente, si passa da valori del 50,3% nei comuni di piccole dimensioni fino ad un minimo del 37,5% nei comuni centro delle aree metropolitane.

Anche la tipologia familiare in cui il bambino è inserito risulta una importante fonte di variabilità relazionale, non solo riguardo – come è

intuitivo – alle figure adulte, ma anche rispetto ai pari. Se confrontiamo la situazione dei bambini che vivono con un solo genitore rispetto a quelli che vivono con madre e padre in una famiglia più "tradizionale", si osserva un chiaro svantaggio per i primi. Ben il 28,8% dei bambini in famiglie monogenitore conta non più di 2 relazioni con i coetanei rispetto al 13,4% di coloro che vivono con padre e madre.

Sono soprattutto i bambini che non hanno fratelli a presentare un maggior rischio di svantaggio relazionale, anche perché essere figlio unico tende anche a far aumentare le probabilità di non avere cugini da frequentare, e non solo nei primissimi anni di vita. Se consideriamo i bambini da 6 a 13 anni possiamo osservare come i figli unici abbiano, e al contempo frequentino, anche un minor numero medio di cugini.

Se i figli unici risultano svantaggiati sul piano della rete parentale, emerge chiaramente la tendenza da parte dei genitori a favorire una più ampia rete di relazioni all'esterno delle mura domestiche. Già dai 3 ai 5 anni i figli unici vanno alla scuola materna in misura superiore ai loro coetanei, si incontrano più spesso con altri bambini al di fuori della scuola e frequentano corsi extra-scolastici nel 15,7% dei casi (tavola 3). Nelle classi di età successive questa tendenza si mantiene e sono in particolare i corsi extra-scolastici ad essere molto presenti, coinvolgendo i figli unici in una percentuale superiore di oltre dieci punti rispetto ai bambini con fratelli».

4. Un esempio del nuovo approccio alle tematiche: la salute

Fino a non molto tempo fa indagare la salute dei bambini significava parlare principalmente di mortalità infantile e di malattie infettive. In generale, l'infanzia veniva vista come un'età caratterizzata da un sostanziale benessere che non richiedeva cure particolari. Nel corso degli ultimi decenni, tale convinzione viene progressivamente sostituita dall'idea che la salute rappresenta un capitale che va tutelato e conservato a partire dalla nascita. La salute dei bambini non viene più intesa solo come assenza di malattia e infermità, ma come il complesso delle condizioni che attengono al benessere fisico, mentale e sociale dell'individuo. Negli ultimi due decenni, il patrimonio informativo sulle condizioni di salute e sugli stili di vita che concorrono a determinarle diviene via via più ricco e consente di analizzare il tema della salute nelle diverse dimensioni di cui si compone (Buratta e Sabbadini, 1995).

Nel corso degli anni Ottanta ai tradizionali dati di fonte amministrativa su ricoveri, malattie infettive e cause di morte, si aggiungono nuove informazioni con le indagini su *Salute e ricorso ai servizi sanitari* con cadenza approssimativamente triennale. A partire dal 1993, con la ristrutturazione delle indagini multiscopo, le condizioni di salute dei bambini, e più in generale della popolazione, vengono indagate

attraverso un indagine annuale *Aspetti della vita quotidiana* e da una rinnovata indagine tematica a cadenza quinquennale.

Il quadro epidemiologico contemporaneo è dominato dal problema delle malattie cronico-degenerative che, in molti casi, originano proprio da abitudini e stili di vita acquisiti nel corso dell'infanzia. Emerge, pertanto, la necessità di indagare la salute dei bambini anche in termini di prevenzione della malattia, e non solo di quella infantile, ma anche di quella che potrà colpire loro in età adulta. Insieme ai tradizionali filoni informativi sulla salute (presenza di malattie acute, croniche e di invalidità, mortalità per causa ecc.), assume un ruolo sempre più centrale l'informazione sugli stili di tutela (ricorso a visite mediche in assenza o presenza di malattia, effettuazione di accertamenti diagnostici, ospedalizzazione, uso di farmaci, uso di apparecchi sanitari) e sugli stili di vita (gravidanza, parto, allattamento al seno, vaccinazioni obbligatorie e non obbligatorie, abitudini alimentari, attività fisica e pratica sportiva, peso e statura).

Infine, un tassello informativo particolarmente significativo per la salute dell'infanzia è rappresentato dalla rilevazione degli incidenti domestici (cfr. ad esempio la tavola 4). Fino a venti anni fa, a eccezione delle rilevazioni sugli incidenti stradali e su quelli nell'ambiente di lavoro, non si disponeva di alcuna informazione su questa rilevante fonte di rischio per la salute dei bambini. Per la prima volta, a partire dagli anni Ottanta, su questo tema si susseguono rilevazioni sempre più approfondite. Nel 1980, si svolge un'indagine sulla consistenza del fenomeno; nel 1987 e nel 1989, seguono rilevazioni sulle caratteristiche degli incidenti (cause, conseguenze, parte del corpo coinvolta ecc.), mentre, nel 1994 e nel 1999 si indagano ulteriori aspetti del fenomeno (l'attività svolta al momento dell'incidente, l'ambiente domestico in cui l'incidente è avvenuto ecc.).

5. Una nota conclusiva

L'evoluzione dell'ordinamento statistico ha consentito di avvicinare l'informazione alle esigenze dei cittadini e dell'azione politico-sociale. La crescente domanda istituzionale di dati di parte sociale comincia a concretizzarsi sempre di più anche a livello legislativo[3], e

[3] Con particolare riferimento all'infanzia, si riportano di seguito solo alcuni degli esempi più rilevanti:
– Al comma 2 dell'articolo 1, la legge 285/97, *Disposizioni per la promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, recita: «Ai fini della realizzazione di politiche sociali rivolte all'infanzia e all'adolescenza, l'Istat, anche attraverso i soggetti che operano all'interno del Sistan, [...] assicura un flusso informativo con periodicità adeguata sulla qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito della famiglia, della scuola e, in genere, della società».

la statistica ufficiale mostra di tenere il passo alle nuove esigenze conoscitive, offrendo dati e strumenti per misurare l'impatto delle trasformazioni sociali, delle politiche di intervento pubblico e di rilevare l'emergere di nuovi attori, fenomeni e bisogni sociali.

L'informazione statistica ha un valore strategico non solo quale supporto alle attività decisionali degli operatori pubblici, ma anche per le scelte dei cittadini. La tutela dei diritti di cittadinanza si esprime, dunque, anche come diritto all'informazione e, allo stesso tempo, come diritto a essere rappresentati dalla statistica ufficiale, in relazione alle proprie esigenze, aspirazioni e comportamenti. «Reso protagonista in quanto tale, il cittadino si pone di fronte alla statistica in modo differente: non più soltanto oggetto di rilevazione, ma soggetto di una dialettica; non più osservato per un frammento della sua esistenza, ma relatore propositivo sui diversi aspetti della sua esperienza quotidiana» (Zuliani, 1999).

Oggi disponiamo di una mole considerevole di informazioni sulle diverse dimensioni della vita delle giovani generazioni che consentono di definire il quadro della situazione dell'infanzia nel nostro Paese e che presentano ulteriori enormi potenzialità di sfruttamento analitico e di impiego concreto per le politiche sociali. Nell'ambito della statistica ufficiale, il bambino comincia ad avere una propria rappresentazione autonoma che costituisce un primo e irrinunciabile passo affinché i minori, cui ancora vengono negati molti dei diritti di cittadinanza, possano godere di un'adeguata rappresentazione sociale ed entrino a far parte della società con dignità e diritti pari a quelli degli adulti (Saporiti, 1994).

– L'art. 4 della legge 451/1997, che istituisce l'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, prevede che le Regioni realizzino un sistema informativo sulla condizione dei minori i cui dati debbono essere trasmessi al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha il compito di predisporre, sulla base delle direttive dell'Osservatorio, la relazione biennale sulla condizione dell'infanzia.

– La legge 53/00, *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*, dispone che l'Istat assicuri un flusso informativo quinquennale sull'organizzazione dei tempi di vita della popolazione attraverso la rilevazione sull'uso del tempo, disaggregando le informazioni per sesso e per età.

Tavola 1 - Attività fisiologiche, scuola e lavori domestici dei bambini per età e sesso (durata media specifica e frequenza di partecipazione). Anno 1988-1989

	Classe di età											
	3-5				6-10				11-13			
	maschi		femmine		maschi		femmine		maschi		femmine	
Attività	tempo	%	tempo	%	tempo	%	tempo	%	tempo	%	tempo	%
Attività fisiologiche	13h36′	100,0	13h36′	100,0	12h24′	100,0	12h18′	100,0	11h42′	100,0	11h54′	100,0
Igiene personale	0h48′	98,2	1h06′	98,4	0h54′	98,5	0h54′	98,7	0h48′	99,5	0h48′	99,9
Mangiare	1h42′	100,0	1h36′	99,5	1h42′	99,9	1h36′	99,4	1h42′	100,0	1h36′	99,9
Dormire	11h06′	100,0	10h54′	100,0	9h54′	100,0	9h54′	100,0	9h06′	100,0	9h30′	100,0
Tempo obbligato	5h00′	69,1	4h54′	67,2	5h42′	92,6	5h54′	94,6	6h42′	94,6	6h42′	97,8
Scuola	5h00′	62,9	5h00′	62,5	5h30′	90,3	5h30′	90,1	6h24′	91,9	6h12′	92,1
Lavori domestici	0h36′	6,0	0h24′	9,7	0h36′	16,9	0h42′	30,2	0h30′	29,7	0h54′	52,1
Spesa	1h12′	8,7	1h12′	10,9	0h42′	10,1	1h00′	12,6	0h30′	15,6	0h42′	9,7

Fonte: Istat, Indagine multiscopo, 989

Tavola 2 - Bambini secondo alcune caratteristiche del contesto familiare (per 100 bambini che vivono in famiglia) – Anno 1991

Province	Figli unici	Genitori entrambi occupati	Un solo genitore
Bologna	38,5	58,4	10,3
Venezia	30,2	35,8	7,9
Genova	33,5	33,6	11,0
Firenze	30,2	46,6	8,7
Taranto	8,1	21,4	6,1
Matera	6,5	27,0	5,8
Sassari	12,1	23,2	7,3
Enna	8,0	17,0	6,7

Fonte: Istat, censimento della popolazione, 99

Tavola 3 - Bambini da 0 a 13 anni che frequentano cugini, coetanei, corsi extrascolastici per classe di età e condizione familiare (per 100 bambini) – Anno 1998

Classe di età Condizione familiare	Frequenta cugini [a]	Frequenta coetanei [b]	Frequenta corsi extrascolastici
		3-5	
Figli unici	80,0	53,3	15,7
Almeno un fratello	88,1	45,7	12,6
Totale	**85,5**	**48,2**	**13,6**
		6-10	
Figli unici	86,9	74,1	58,7
Almeno un fratello	91,2	69,8	44,4
Totale	**90,4**	**70,6**	**47,1**
		11-13	
Figli unici	82,6	81,6	63,9
Almeno un fratello	94,0	81,0	52,6
Totale	**92,2**	**81,1**	**54,4**
		3-13	
Figli unici	83,3	67,3	42,5
Almeno un fratello	91,0	67,6	39,5
Totale	**89,6**	**67,5**	**40,1**

[a] *almeno una volta al mese*
[b] *almeno una volta a settimana*

Fonte: Istat, indagine multiscopo Famiglia, soggetti sociali e condizione dell'infanzia, 998

Tavola 4 - Bambini e ragazzi da 0 a 14 anni per consumo di farmaci, fonte di prescrizione, ricorso al medico di famiglia, incidenti domestici, sesso e classe di età. Media 1997-1999

Classi di età	Consumo di farmaci negli ultimi due giorni	Fonte di prescrizione		Ricorso al medico di famiglia		Bambini e ragazzi che hanno subito incidenti in ambiente domestico			
		prescritti dal medico [b]	iniziativa dei genitori [b]	per problemi di salute [a]	per avere consigli su ricorso a specialisti [a]	totale (migliaia)	quozienti per 1000 persone	n. di incidenti	media per infortunato
				MASCHI					
0-5	24,2	87,3	7,5	84,3	79,4	30	18,3	35	1,2
6-14	13,2	73,6	18,2	82,4	79,1	25	9,3	28	1,1
Totale	**17,4**	**80,9**	**12,5**	**83,1**	**79,2**	**55**	**12,8**	**63**	**1,1**
				FEMMINE					
0-5	23,1	88,7	8,1	84,1	78,3	21	13,4	24	1,1
6-14	12,9	72,4	20,0	83,0	79,5	14	5,7	15	1,0
Totale	**16,9**	**81,0**	**13,7**	**83,4**	**79,1**	**35**	**8,7**	**39**	**1,1**
				MASCHI E FEMMINE					
0-5	23,7	88,0	7,8	84,2	78,9	51	15,9	59	1,1
6-14	13,7	73,0	19,1	82,7	79,3	39	7,6	43	1,1
Totale	**17,2**	**81,0**	**13,1**	**83,3**	**79,2**	**90**	**10,8**	**102**	**1,1**

[a] *Per bambini e ragazzi*
[b] *Per bambini e ragazzi che hanno consumato farmaci*

Fonte: Istat, indagine multiscopo Aspetti della vita quotidiana, anni 997- 999

Sistema informativo e servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza: la situazione nazionale istituzionale*

1. Premessa; 2. Come si è costituito il gruppo socioassistenziale e volontariato; 3. Caratteristiche del gruppo di lavoro; 4. Cosa abbiamo fatto

1. Premessa

L'esperienza che viene qui presentata nasce all'inizio del 1999 all'interno del Cisis: esperienza senz'altro breve per cui il titolo assegnato alla mia relazione, più che una analisi dell'esistente mi sembra possa costituire un punto di partenza.

Ritengo che sia la sigla che l'organismo, che oggi rappresento, siano poco conosciuti tra gli operatori del sociale , permettetemi quindi una breve presentazione.

Il Centro interregionale per il sistema informativo statistico (di seguito Cisis), è un'associazione tra le Regioni e le Provincie autonome costituita come dice lo Statuto "al fine di garantire un'efficace coordinamento tra le Regioni per la definizione, lo sviluppo e il coordinamento di strumenti informativi e di informazione statistica, nonché per assicurare il miglior raccordo tra le regioni, lo stato e gli enti locali".

È l'organo tecnico della Conferenza dei presidenti delle Regioni e Provincie autonome per tutto quanto attiene ai sistemi informativi e all'informazione statistica.

È l'interlocutore tecnico interregionale per gli organi centrali dello Stato (Istat, Ministeri ecc.) sui temi prima citati.

In sintesi i compiti e le funzioni del Cisis possono essere ricondotte a queste tipologie:

- attività di supporto e istruttoria tecnica per la Conferenza dei presidenti;
- attività di raccordo e di confronto tecnico con le altre realtà istituzionali;
- attività di confronto e di collaborazione tra le Regioni per attivazione e sviluppo di sistemi informativi e statistici, anche di settore;
- realizzazione di prodotti di interesse generale;
- realizzazione di iniziative di informazione e di formazione;
- supporto di esigenze specifiche di uno o più soci.

* Giovanna Tresso, Cisis Piemonte.

Tra gli organi del Cisis i gruppi di lavoro rappresentano uno dei punti focali, o meglio la vera anima dell'associazione.

Nati per far fronte alle esigenze ed alle problematiche emerse in ampi confronti in sede di assemblea, i gruppi sono serviti per stimolare e arricchire la costituzione di gruppi misti previsti dal Comitato paritetico Istat-Regioni. Il gruppo socioassistenziale e volontariato nasce dunque in quest'ambito.

Visto che tra di voi sono presenti molti operatori dei Comuni; mi sembra opportuno segnalare infine che esiste un organismo analogo al nostro anche per i Comuni, l'Usci.

2. Come si è costituito il gruppo socioassistenziale e volontariato

Nell'ottobre 1998, a margine della IV Conferenza nazionale di statistica, nello stand del Cisis, alcuni rappresentanti regionali hanno convenuto sull'opportunità che attraverso il Centro potesse essere avviato un confronto, tra le Regioni e con l'Istat, in due settori fino ad allora un po' dimenticati quali quello sociale e del volontariato.

Già alcuni anni prima si era tentata, all'interno del Cisis, la costituzione di un analogo gruppo di lavoro ma le condizioni allora non furono propizie alla prosecuzione dell'attività. In quei mesi di fine 1998 invece si sono verificate alcune coincidenze che ritengo abbiano favorito l'avvio dei lavori e precisamente:

- la partecipazione dei rappresentanti Cisis all'attività del Circolo di qualità "previdenza e assistenza" per la predisposizione del Piano statistico nazionale 1999-2000;
- alcune perplessità circa le modalità di svolgimento della rilevazione sulle organizzazioni del volontariato svolta dall'Istat senza l'adeguato coinvolgimento degli uffici di statistica e, per quanto mi consta, neanche con gli uffici regionali di settore.

Costituitosi su queste basi, il gruppo ha tenuto la sua prima riunione il 26 gennaio 1999: anche se la nostra esperienza è decisamente breve, abbiamo accettato con entusiasmo l'occasione, offertaci da questo seminario, di sottoporla alla vostra attenzione in quanto può costituire un valido confronto a livello nazionale tra le varie realtà che vogliono o vorrebbero "fare informazione".

Vorrei infine sottolineare la presenza, all'interno del gruppo, della componente "informativa e statistica" oltre che di quella "sociale": proprio perché nato all'interno del Cisis mi auspico che questo possa garantire, anche a noi del sociale, l'attenzione di chi da sempre "fa informazione".

3. Caratteristiche del gruppo di lavoro

Fin dalle prime riunioni è apparso evidente come l'assenza di una normativa nazionale di settore e una sostanziale carenza informativa siano alla base dei non pochi problemi di valutazione del sociale. Penso di riferire cose già note ma è significativo ricordare che quando il Dipartimento affari sociali ha dovuto procedere al riparto dei fondi della legge 285 si sia trovato in gravi difficoltà a individuare i valori dei paramenti per assegnare le quote regionali: dati "vecchi", unità di rilevazioni con significati differenti da Regione e Regione ecc.

Ben lo sapeva Stefano Ricci che nel suo intervento di presentazione del seminario sottolineava:

«In effetti nel nostro Paese, dal livello centrale a quelli più periferici, un'area problematica è rappresentata dal binomio osservazione documentazione, cioè dalla sistematizzazione dei materiali informativi, sia in fase di raccolta che, soprattutto, nell'organizzazione dei dati, nella standardizzazione ed accessibilità delle informazioni».

Consapevoli quindi delle nostre diversità il gruppo si era posto come obiettivo primario l'analisi dei sistemi informativi di settore nelle varie Regioni.

A questo proposito ci è stato utile ricordare l'esperienza del Comit-Sinsa sviluppatasi negli anni 1987-1993.

Di quella esperienza, forse prematura per i tempi, riprendo, in questa sede, alcuni aspetti che ritengo fondamentali dal lato metodologico.

Come dice la nota introduttiva del *Progetto di sistema informativo nazionale socio-assistenziale: analisi di massima* il Comit-Sinsa era stato istituito nelle prospettiva di colmare le lacune d'informazione esistenti nel settore dei servizi socioassistenziali e operare, anche in questo campo, scelte legislative e iniziative di programmazione sulla base di dati aggiornati, attendibili e sistematicamente rilevati.

Il Comitato, istituito con Decreto del ministro dell'interno, era composto da rappresentanti dei Ministeri dell'interno, del tesoro, della sanità, del Dipartimento affari sociali, dall'Istat, dall'Anci, dall'Upi e dalle Regioni e Province autonome.

È stata una esperienza significativa in quanto punto di incontro di esigenze diverse e di volontà comune, realizzata attraverso la ricerca della condivisione di obiettivi e modalità di gestione. La stesura dell'*Analisi di massima*, volume pubblicato a cura del Ministero dell'interno, è stata raggiunta attraverso la partecipazione e il coinvolgimento delle varie forze presenti nel Comitato.

Volendo ripercorrere lo stesso cammino, magari evitando gli errori e le ingenuità di allora, mi pare si possano individuare due grossi filoni.

3.1 Definizione dell'area socioassistenziale e dei relativi servizi

La mancanza di una definizione istituzionale dell'area socioassistenziale era già stato un grosso problema nodale. Allora lo risolvemmo utilizzando un lavoro effettuato dall'IRS e un'analisi della normativa regionale vigente trovando tra le varie definizioni di servizi quelle che avessero una concordanza in almeno sei Regioni.

Di quel lavoro riporto in tabella gli elementi più significativi per il settore minori convinta che tali disomogeneità sussistano ancora.

Tavola 1 - Servizi dell'area socioassistenziale per il settore minori

Interventi	Soggetti beneficiari		
concordanza	tutta la popolazione	famiglia, coppia, donna	minori
Massima (almeno 10 Regioni su 13)		– Assistenza economica	– Assistenza domiciliare – Struttura residenziale e tutelare – Affidamento
Media (da 6 a 9 Regioni su 13)	– Emergenza e pronto intervento assistenziale – Prevenzione e promozione sociale – Vigilanza e controllo enti	– Assistenza per maternità e infanzia	– Attività connesse alla competenza dell'autorità giudiziaria – Centro diurno – Comunità educativa assistenziale – Asilo nido
Bassa (da 1 a 5 Regioni su 13)	– Segretariato sociale	– Consultorio familiare – Interventi a favore delle donne lavoratrici – Interventi per esigenze abitative	– Appoggio scolastico – Ufficio per la protezione minori – Consulenza a favore di minori nubendi – Prevenzione del disadattamento – Scuola materna – Centro di vacanza – Tutela psicoaffettiva dei minori ricoverati nei presidi ospedalieri

Oggi con l'approvazione del decreto legislativo 112/98 possiamo tentare una prima comparazione a livello nazionale anche se il testo è ancora molto ampio; solo se verrà approvata la proposta di legge quadro in discussione alla Camera avremo finalmente oltre alla normativa tanto attesa anche un dispositivo di legge che ci permetterà di istituire un Sinsa nazionale così come previsto all'art. 22 della proposta di legge citata.

Le differenze tra Regioni erano e sono notevoli.

Nel corso di questi mesi abbiamo potuto verificarlo ad esempio per quanto riguarda la normativa per l'autorizzazione per i presidi: si va da un minimo di tre a un massimo di diciotto tipologie.

Una possibile strada percorribile mi pare possa essere quella adottata proprio dal Gruppo tecnico per l'attuazione della legge 285 conclusasi con una definizione nazionale e una conseguente comparazione regionale dei servizi per i minori.

Questa modalità di lavoro permetterebbe di ottenere dei buoni risultati al momento dell'interpretazione dei dati a livello nazionale senza per questo dover rivedere assetti gestionali ormai consolidati.

3.2 Definizione del sistema informativo socioassistenziale nazionale e dei relativi fabbisogni informativi

In questo settore il Comit-Sinsa era riuscito solo a definire i requisiti e un possibile percorso all'interno dell'*Analisi di massima*. In questa sede non vi è tempo per approfondire tutti gli aspetti. Mi sembra però necessario che si pongano le basi per un sistema che rispetti alcune variabili:

- a dimensione nazionale;
- intersettoriale;
- strutturato in sottosistemi;
- decentrato;
- orientato al monitoraggio dei bisogni sociali;
- aperto agli altri sistemi;
- con elementi di continuità.

4. Cosa abbiamo fatto

Rilevazioni sui presidi socioassistenziali

Il lavoro metodologico che ci eravamo prefigurati di fare ha dovuto subire una battuta d'arresto. Nell'ambito degli incontri periodici con l'Istat era emersa la necessità di riprendere la rilevazione sui presidi socioassistenziali anche per dare continuità al lavoro svolto, per conto del Dipartimento affari sociali, dall'Istituto degli innocenti sui minori in presidio.

Dopo una breve consultazione all'interno del Cisis si è deciso di collaborare con l'Istat per la realizzazione di questa iniziativa.

Si è quindi proceduto, attraverso incontri quasi mensili, a:

1) definire cosa si intende, a livello nazionale e in assenza di una normativa di riferimento, per "presidio socioassistenziale";
2) individuare gli enti soggetti alla rilevazione e, soprattutto, chi ne è escluso (ad esempio case di cura, collegi di istruzione ecc.);
3) definire le varie voci della scheda di rilevazione.

Dopo l'approvazione della scheda si sono coinvolte tutte le Regioni per predisporre la banca dati anagrafica iniziale per la rilevazione del 1999 e si sono individuate le Regioni che, sperimentalmente, seguiranno la rilevazione in tutte le sue parti: invio schede agli enti, controllo,

registrazione ecc. Le Regioni che hanno aderito a questa proposta sono: Piemonte, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Emilia-Romagna, Marche e Sardegna.

Circolo di qualità previdenza e assistenza sociale

Nel frattempo sono proseguiti gli incontri con gli altri membri del circolo di qualità. Per la prima volta su richiesta dei rappresentati del Cisis e dell'Usci sono state predisposti incontri separarti tra previdenza e assistenza nel tentativo di analizzare i problemi del nostro settore in maniera più adeguata. Il tentativo mi pare riuscito: per la prima volta il testo dell'attività triennale dell'Istat il Piano statistico nazionale 2000-2002 individua tre esigenze:

- disponibilità di un sistema informativo integrato delle statistiche del *welfare state*;
- necessità di analisi della sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale e del sistema assistenziale;
- valutazione degli effetti delle politiche sociale della popolazione.

Di particolare importanza sarà la predisposizione di un sistema informativo integrato costituito per la prima volta da tre moduli:

- il sistema pensionistico;
- il sistema delle prestazioni monetarie non pensionistiche (ad esempio minimo vitale);
- il sistema dei trasferimenti non monetari (servizi assistenziali).

Area flussi informativi e documentazione: le comunicazioni

L'istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa: servizi di documentazione per l'educazione in Italia*

1. Documentare la scuola: il sistema Gold; 2. Componenti del sistema Gold

Si può leggere la storia della documentazione educativa in Italia, nei suoi principali sviluppi e nelle tappe che ne definiscono poi lo specifico, collegandola a quella dei principali passaggi istituzionali che hanno portato alla nascita di questo nuovo Istituto. Una istituzione che, a livello nazionale, è dedicata alla documentazione educativa.

Il nuovo Istituto, costituito con DL 20 luglio 1999, sostituisce la Biblioteca di documentazione pedagogica (BDP) che era stata costituita con il DPR 419 nel 1974 e aveva, a sua volta, assunto l'eredità del Centro didattico nazionale di studi e documentazione che aveva avuto sede e aveva svolto la sua attività a Firenze, ininterrottamente dal 1949. La natura di questo primo passaggio fu quasi esclusivamente di tipo patrimoniale. Passava alla BDP sia la Biblioteca pedagogica nazionale che tutto il patrimonio a sua volta ereditato dal Museo nazionale della scuola (1929). Il nuovo istituto non assumeva, infatti, i compiti del soppresso Centro didattico nazionale anche se doveva garantire lo "sviluppo ed il funzionamento della Biblioteca pedagogica nazionale a servizio delle istituzioni e degli studiosi oltre che del personale della scuola" (art. 14. DPR 419/74).

La Biblioteca pedagogica nazionale si era sviluppata inizialmente a fianco della prima *Mostra didattica nazionale* inaugurata a Firenze nel 1925 e voluta da Giuseppe Lombardo Radice come testimonianza del clima pedagogico creato dall'attivismo e in particolare dalle scuole nuove.

Successivamente, nel 1929, tutti i materiali della mostra erano affluiti al Museo didattico nazionale e avevano trovato successivamente a Palazzo Gerini una sede stabile destinata a rappresentare un altro degli elementi di continuità nella storia dei diversi passaggi da una istituzione all'altra.

La Biblioteca era una delle sezioni del Museo con il compito di conservazione delle opere dei principali pedagogisti italiani. L'allestimento del Museo nelle sale di Palazzo Gerini prevedeva, infatti, la

* Giovanni Biondi, Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa.

creazione di specifiche zone dedicate alle diverse epoche partendo da quella etrusca. Era stata anche creata una Galleria dedicata ai pedagogisti dell'Ottocento con ritratti e manoscritti. La Biblioteca pedagogica, quindi, aveva cercato di raccogliere le opere principali dei pedagogisti delle diverse epoche, ma anche libri di testo e libri di letteratura per ragazzi.

Quando nel 1949 Giovanni Calò viene nominato presidente del Centro didattico nazionale, il patrimonio è costituito dalla Biblioteca e da tutto un vasto patrimonio di "documenti" didattici, iconografici, fotografici che si era costituito con la mostra didattica del 1925 e con il Museo nazionale della scuola. Si trattava di materiale molto eterogeneo in parte proveniente direttamente dalle scuole, raccolto e selezionato con l'obiettivo di documentare l'attività, la vitalità e la creatività delle scuole e il lavoro degli insegnanti. A Firenze, dal 1925 al 1929, si era infatti costituito un patrimonio di testimonianze, materiali, lavori provenienti dalle scuole, centrati sulla valorizzazione dell'esperienza diretta degli alunni, della spontaneità, della libertà, della creatività. Quaderni, album, disegni, lavori di classe, programmazioni didattiche formano quindi una parte consistente del patrimonio del Centro didattico anche se con le vicende della guerra molto materiale era stato distrutto.

L'altra parte del patrimonio è costituita dalla Biblioteca pedagogica nazionale che si occupa direttamente solo delle riviste e dei libri. Il Centro didattico conserva l'articolazione delle sale del Museo della scuola, valorizzando principalmente l'aspetto librario anche se, in occasione di concorsi e mostre, affluiscono episodicamente materiali dalle scuole.

Quando avviene il passaggio alla Biblioteca di documentazione pedagogica, il patrimonio è costituito quasi esclusivamente dai libri e dalle riviste della Biblioteca pedagogica e da alcuni "resti" di quella vasta raccolta di materiali della mostra del 1925, conservati in cantina e con ancora evidenti i segni dell'alluvione.

Il Centro didattico nazionale che nella sua denominazione completa prevedeva anche la documentazione come una delle sue principali finalità, aveva destinato le sale del Museo a questo scopo, occupandosi principalmente di attività di formazione e soprattutto di aggiornamento del personale docente. Mentre infatti la Biblioteca aveva un suo spazio assegnato, nella sezione documentazione si seguiva la pubblicazione di un bollettino e si teneva ordinato l'archivio delle attività del Centro didattico, schedando e conservando tutto quel materiale che non poteva essere classificato nella categoria "libri" o "riviste" e che pertanto diveniva "documentazione" e finiva, per competenza, nella sezione omonima.

La "documentazione" al Centro didattico nazionale di studi e documentazione si identificava quindi con una particolare tipologia di materiale che per consistenza o meglio "inconsistenza" non poteva entrare negli schedari e negli scaffali della Biblioteca pedagogica.

Quando avviene il passaggio dal Centro didattico alla BDP, oltre alla Biblioteca anche "la documentazione" passa al nuovo Istituto come finalità istituzionale principale.

La BDP infatti è, nel panorama degli istituti creati con il DPR 419, l'unico dedicato alla documentazione. Una "attività" come recita il decreto costitutivo di "raccolta, conservazione e valorizzazione del materiale bibliografico e di documentazione didattico-pedagogica in collaborazione con gli Istituti regionali e con il Cede". Nella definizione dei compiti degli istituti regionali e dello stesso Cede questa stessa finalità si trova ripetuta con la sola differenza del termine "valorizzazione" che rimane specifico per la BDP. Nello stesso decreto costitutivo, quindi, la documentazione sembra coincidere di nuovo con un particolare tipo di materiale. Distinto da quello bibliografico, forse più vicino alla didattica intesa come pratica educativa, esperienza diretta del fare scuola, certamente distinto da quanto invece deve finire in biblioteca.

Non dobbiamo dimenticare che questa definizione debole della documentazione è in quegli anni molto comune. Derivare documentazione da documento e considerare questa come una attività di analisi e di raccolta in stretto rapporto, ancorata a una specifica tipologia di materiale, è comunque un elemento ancora presente nella cultura pedagogica italiana.

Ma è proprio sulla documentazione che si registra un deciso cambio di rotta, una netta discontinuità con l'esperienza e la cultura del Centro didattico.

La differenziazione che viene chiarendosi nei confronti delle biblioteche sta nell'accento che si pone sull'informazione. «È proprio la stessa parola-radice "documento" che viene messa in discussione. Nella sua accezione corrente resta per abitudine associato alla nozione di scritto, mentre la documentazione più moderna riguarda ben altri supporti. E anche ampliando l'estensione del termine, resta il fatto che pure i bibliotecari, dai quali ci si vuole distinguere, trattano di documenti mentre l'oggetto del lavoro dei documentalisti è l'informazione molto più dei supporti che le trasportano e comunicano. Questo accento messo d'ora in poi sull'informazione è particolarmente marcato negli Stati Uniti. Là le ricerche si orientano verso i metodi e le tecniche che permettono di analizzare concettualmente le conoscenze registrate indipendentemente dal supporto di registrazione: gli aspetti semantici vengono privilegiati» (Meyriat, 1996).

La documentazione nel dibattito che accompagna i primi anni di attività della BDP in Italia, trova con difficoltà un proprio spazio rispetto, ad esempio, al sistema delle biblioteche. Questa filiazione genetica del documentalista dal bibliotecario si basa ancora una volta sulla sottolineatura della radice "documento" da cui si cerca di derivare il significato, la natura della documentazione.

Si tratta di un dibattito che oggi, in piena esplosione della società dell'informazione, può anche apparire lontano ma che testimonia delle difficoltà ad affermare, definire la documentazione come una scienza con un suo linguaggio, sue metodologie e strumenti. La natura istituzionale, le ragioni stesse dell'esistenza della BDP e del suo lavoro, ruotano in quegli anni sul ruolo e sullo specifico della documentazione.

Il dibattito teorico si intreccia con i compiti e gli spazi che la BDP si conquista in questi anni. Nella misura in cui la documentazione progressivamente si afferma con una sua autonomia e chiarezza di compiti, la BDP assume un ruolo sempre più importante all'interno del sistema scolastico italiano.

La distanza con la cultura della documentazione ereditata dal Centro didattico dà la misura del cambiamento avvenuto e della novità che la BDP rappresenta per la scuola. "La documentazione è una attività di analisi, di trattamento dell'informazione che utilizza specifici linguaggi e tende a produrre conoscenza. La consapevolezza del documenalista di svolgere un lavoro sostanzialmente nuovo sta alla base del tentativo, anche nella scuola, di distinguere questa figura professionale da quella del bibliotecario.

Non si tratta della ricerca di una distinzione "raffinata" tra due attività che si assomigliano. Il problema è sostanziale. Nella scuola oggi è necessaria la figura del documentalista, dello specialista dell'informazione, nella misura in cui si vuole trasformare l'informazione in risorsa. La valenza educativa emerge in tutta la sua evidenza se si considera che il processo di partecipazione, in tutti i suoi vari aspetti e significati, implica soprattutto essere in grado di accedere e utilizzare l'informazione. Il processo democratico della partecipazione si gioca, oltre che sul raggiungimento di traguardi legati all'apprendimento, anche sulla capacità di utilizzare l'informazione disponibile."

Su questa base tutta l'attività della BDP viene impostata con l'obiettivo di sviluppare un processo di circolazione delle conoscenze. *Dalla scuola alla scuola* è il titolo di uno dei libri prodotti dalla BDP in quegli anni ma rappresenta anche uno slogan, una finalità e insieme una prospettiva. L'altro aspetto che si deve sottolineare è che l'attenzione torna a essere puntata sulla scuola, sulle conoscenze prodotte ed

utilizzate dagli insegnanti per fare scuola, sulla trasmissione delle conoscenze.

Si trattava, in quegli anni, anche di fare i conti con i limiti tecnici dell'informatica. Le banche dati potevano essere solo testuali, i collegamenti telematici, sempre molto precari e lenti, raggiungevano una utenza molto circoscritta.

Lo studio di fattibilità per la costruzione di un sistema di documentazione educativa in Italia era stato presentato e sottoposto ad un serrato dibattito internazionale nel giugno 1982 (*La documentazione pedagogica un presente ed un futuro*, 1983). Questo si può considerare, dal punto di vista scientifico, l'atto di nascita della BDP. Durante questo incontro parteciparono, infatti, tutti i responsabili dei principali centri di documentazione esistenti al mondo nel settore educativo e, alla presenza del mondo accademico, dei presidenti Irrsae e dell'allora ministro Bodrato, fu presentato e discusso il progetto di documentazione nel settore educativo in Italia.

Il ricorso alle nuove tecnologie e alla telematica era stato una delle prime scelte fatte dalla BDP a testimonianza che la documentazione prendeva forma autonoma, non identificandosi più col patrimonio conservato a Palazzo Gerini ma anzi assumendo anche una dimensione internazionale.

La documentazione diventa quindi l'asse portante dell'Istituto. In quegli anni vengono create nuove banche dati bibliografiche e rese disponibili all'utenza italiana le principali banche dati internazionali nel settore educativo. Si sviluppano inoltre importanti progetti di monitoraggio su alcuni dei principali processi e fenomeni che caratterizzano in quegli anni la scuola italiana. La sperimentazione e l'aggiornamento diventano oggetto di monitoraggio. Per la prima volta vengono analizzati fenomeni di dimensione nazionale nella loro interezza, non attraverso l'analisi di un campione ma raccogliendo sistematicamente tutti i progetti di aggiornamento e di sperimentazione. Vengono costruiti linguaggi controllati e sperimentate tecniche software per l'analisi del linguaggio libero.

Le potenzialità sia dei servizi realizzati che delle banche dati disponibili vengono pesantemente limitate dallo stato della tecnologia che non consente ancora di realizzare l'idea originale di realizzare un servizio accessibile per via telematica da tutte le scuole italiane. L'unica condizione questa per un istituto nazionale di poter raggiungere capillarmente tutte le scuole in Italia e offrire "pari opportunità di partecipazione". La telematica in quegli anni soffre in Italia di una grande arretratezza strutturale e tecnologica. Negli Stati Uniti veniva già utilizzata nelle università, nei centri di documentazione la normale rete telefonica per collegamenti a banche dati e servizi informativi.

In Italia i collegamenti telematici e il computer sembrano invece lontani anni luce dalla scuola.

La definitiva affermazione delle scelte fatte nei primi anni Ottanta, avviene quindi con l'affermarsi della telematica come strumento di comunicazione rivolto al grande pubblico, attraverso il Videotex (Videotel in Italia) prima e Internet poi. Parallelamente la grande evoluzione dell'elettronica, la diffusione e lo sviluppo del personal computer anche nella scuola ha profondamente modificato il quadro di riferimento. In questa nuova situazione di infrastrutture potenziate e diffuse, il disegno iniziale di organizzare servizi di documentazione e raggiungere la scuola italiana attraverso canali telematici diventa non solo possibile ma oggi una realtà consolidata.

Il passaggio dalla BDP all'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa ha quindi un significato completamente diverso rispetto a quelli che si sono succeduti negli anni. Il nuovo Istituto non solo assume tutti i compiti svolti fino a oggi dalla BDP ma ne consolida, da un punto di vista istituzionale, l'esperienza. Entrano infatti tra le finalità del nuovo Istituto tutta una serie di dimensioni dell'attività svolta in questi anni che hanno rappresentato uno sviluppo naturale del lavoro e una "interpretazione" delle finalità istituzionali della BDP espresse nel 1974 in modo come abbiamo visto tutt'altro che chiaro. Tra queste anche la dimensione internazionale che rappresenta oggi una delle caratteristiche principali della BDP.

Anche per il nuovo Istituto la parola chiave è la documentazione. Il dibattito intorno ai temi della documentazione ha assunto oggi caratteristiche del tutto diverse rispetto a quelle di venti anni fa. Molti microprocessori come i *Pentium* hanno una capacità di elaborazione enorme, hard disk in grado di contenere miliardi di dati, Internet risolve molti dei problemi di comunicazione, tanto che oggi qualcuno potrebbe pensare che non c'è più bisogno di un sistema di documentazione, visto che in fondo basta mettere su Internet un data base, interfacciarlo con un po' di icone, dopo di che non occorre altro.

C'è attualmente la tendenza a far coincidere i problemi del trattamento dell'informazione con i sistemi di automazione e diffusione dei dati. L'esatto contrario di quanto era accaduto agli inizi degli anni Ottanta.

Anche in questo caso, come per l'inserimento delle nuove tecnologie nella scuola, si tratta di una ingenuità, che deriva molto spesso da quell'infatuazione che coglie i neofiti dell'informatica quando scoprono le enormi potenzialità degli strumenti che la straordinaria evoluzione dell'elettronica mette a disposizione.

Il problema odierno potrebbe essere così formulato: può Internet risolvere tutti i problemi della documentazione? Rapportato alla scuola potrebbe suonare come: collegarsi a Internet, costruire una

propria home page, presentare tutte le attività interne sulla rete mondiale, rappresenta una soluzione al problema dell'uso e della organizzazione dell'informazione nella scuola?

La letteratura sulla documentazione ha sempre sottolineato alcune parole chiave per far capire i principali problemi da affrontare. Queste erano:

- troppa informazione = nessuna informazione;
- esistono due fenomeni principalmente da evitare: il così detto "effetto rumore" e "l'effetto silenzio". Con questi due termini si intende indicare quel fenomeno comune che avviene durante una ricerca. Un utente cerca uno specifico argomento e, in mezzo a un certo numero di informazioni che sono pertinenti al proprio tema, ne trova magari altrettante del tutto inutili.

L'opposto, l'effetto silenzio, significa che nella banca dati, nell'archivio, nel sito web, ci sono delle risposte alla propria domanda ma quell'utente non riesce a ottenerle.

Un servizio di documentazione nasce per rispondere a questi problemi.

Prima di tutto uscire dalla confusione dei linguaggi, dalla "Babele" delle parole. In questa "Babele" la confusione delle lingue è gigantesca. Si usano infatti gli stessi termini per concetti diversi o termini diversi per gli stessi concetti, le stesse tematiche.

> Questa Babele non è lontana da noi […]. I siti di Internet nascono non tanto in rapporto ai bisogni dell'utenza, ma in base ai bisogni dei fornitori di informazione. C'è un bisogno di comunicare, un bisogno di esserci, spesso questo bisogno sconfina con l'assunzione di uno *status symbol*.
>
> La risposta di Internet alle "tavole della legge" della documentazione è praticamente nulla perché Internet è un'altra cosa. Internet è una conquista, è diventata indispensabile, ma è un'altra cosa; non possiamo confondere il problema della documentazione con il computer; così come penso nessun romanziere confonderebbe il libro con la macchina da scrivere. Internet risolve un problema fondamentale, che era uno dei problemi dei Centri di documentazione negli anni '80, quello di poter comunicare. (Biondi, 1998)

È con questa tendenza a far coincidere e a esaurire negli aspetti tecnici della memorizzazione e della diffusione, dell'accesso telematico tutte le problematiche della documentazione che si è trovata a combattere in questi ultimi anni la BDP. Progetti anche di livello nazionale affrontano il problema della circolazione dell'informazione tra le scuole proponendo soluzioni e strutture telematiche e informa-

tiche senza alcuna cultura nel trattamento dell'informazione e nella costruzione di un sistema di documentazione. Anche nel panorama internazionale si cade spesso nella tentazione di poter affidare a soluzioni tecniche, a miracolosi motori di ricerca, metadata e altri *standard* la soluzione del problema "informazione". Il trattamento e la diffusione delle conoscenze, gli *standards*, la qualità, l'indicizzazione e i linguaggi controllati, il multilinguismo, la documentazione di processi didattici oltre che di prodotti finali non limitandosi a raccontarne semplicemente la storia, sono solo alcuni degli aspetti della documentazione educativa. Anche questa dimensione del rapporto con l'esperienza diretta della scuola, l'attenzione al monitoraggio delle attività svolte e alla diffusione delle conoscenze prodotte, rappresenta un dato che rende estremamente attuali tutti i temi del dibattito e le motivazioni stesse che avevano portato alla realizzazione della Mostra didattica nel 1925 che è alle origini in qualche modo anche del nuovo istituto e della sua collocazione a Firenze.

Il livello delle collaborazioni internazionali e quanto realizzato fino a oggi dalla BDP, garantiscono quindi una solida base di partenza per lo sviluppo del nuovo Istituto. In questo caso non è il patrimonio cartaceo o digitale conservato a Palazzo Gerini che può garantire questo passaggio ma soprattutto il *know-how*, le professionalità, le competenze e il bagaglio di esperienze costruito con fatica che rappresentano il vero patrimonio, la dote che il nuovo Istituto potrà mettere a frutto ma che dovrà necessariamente anche ampliare e sviluppare.

Lo sviluppo della rete ha valorizzato le scelte telematiche fatte dalla BDP ben prima che modem e computer diventassero strumenti di uso comune. Nel primo semestre del 2000, il sito della BDP ha avuto oltre due milioni di accessi. I servizi oggi disponibili sono numerosi ed è impossibile descriverli tutti. Ci limiteremo a quello più generale che si occupa di documentare la didattica.

1. Documentare la scuola: il sistema Gold

Il sistema Gold (Global on line documentation) è un sistema globale di documentazione per la scuola. L'obiettivo è quello di garantire alla scuola la possibilità di utilizzare l'informazione disponibile come risorsa a sostegno dei processi di innovazione. Il sistema Gold nel suo complesso ha come obiettivo quello di favorire la circolazione e consentire la condivisione delle conoscenze prodotte dalla scuola sia nel corso dell'attività didattica che della realizzazione di progetti speciali. Offre per questo alla scuola strumenti e *standard* costruiti sulla base dei più avanzati modelli internazionali, sia per documentare la propria attività che per poter utilizzare, attraverso i servizi e le banche dati on line, l'esperienza degli altri.

Gold, quindi, è un sistema di documentazione che si rivolge prima di tutto alle diverse componenti della scuola, ponendo le condizioni per una circolazione delle esperienze didattiche, dei materiali prodotti dalla scuola oltre che dei "piani dell'offerta formativa". La scuola ha infatti sempre maggiore necessità di utilizzare l'informazione prodotta per alimentare un processo di circolarità delle conoscenze, dalla scuola alla scuola, che è alla base dello sviluppo dell'intero sistema.

È articolato al suo interno in alcune sezioni che possono essere utilizzate in modo indipendente con strumenti software specifici e *standards* documentari. Fornisce, nelle diverse sezioni, soluzioni documentarie che seguono uno standard internazionale comune e che sono integrate tra loro. Deriva da una serie di esperienze e progetti (MM project-European School Net) e di collaborazioni internazionali (Ispra) attivate dalla BDP in questi anni.

Gold, in quanto sistema di documentazione, non coincide e non si limita quindi a specifiche tematiche. Infatti, dal punto di vista del trattamento documentario della costruzione di unità informative, sono soprattutto le strutture, le tipologie dell'informazione e gli obiettivi del sistema, il *target* di riferimento a cui è indirizzato il servizio che costituiscono una variabile significativa. Quando si parla di documentazione il riferimento che deriva anche da tutta l'esperienza condotta in questi anni dalla BDP, è a una attività di analisi e di trattamento dell'informazione che utilizza specifici linguaggi e tende a diffondere e anche a produrre conoscenza. Un concetto molto diverso e lontano da una ricorrente definizione o meglio da un'idea comune che fa coincidere la documentazione con la stessa parola-radice "documento", associandola quindi ad attività che si possono superficialmente ritenere simili quali: archiviazione, conservazione, raccolta ecc.

La distanza da questa concezione è assai netta. Basti pensare anche solo al fatto che il documento, nella sua accezione corrente, resta per abitudine associato alla nozione di scritto, mentre la documentazione più moderna riguarda ben altri supporti. Comunque l'oggetto del lavoro del documentalista è l'analisi dell'informazione molto più dei supporti che la trasportano e la comunicano. L'attenzione messa sull'informazione, sulla capacità di interpretazione e di analisi del contenuto, rappresenta lo specifico della documentazione. L'attività della BDP in questi anni, si è orientata verso i metodi e le tecniche che permettono di analizzare concettualmente le conoscenze registrate, indipendentemente dal supporto di registrazione: gli aspetti semantici vengono quindi privilegiati in modo praticamente esclusivo.

Gold rappresenta quindi la struttura sistemica, l'insieme degli *standards*, degli strumenti, dei metodi e dei servizi messi a punto dalla

BDP e resi disponibili per tutte le scuole italiane. Un sistema nel quale le scuole sono contemporaneamente utenti e autori di quella che, ricorrendo a un'altra immagine, si può considerare come una grande biblioteca virtuale.

L'ultima considerazione preliminare si riferisce al nome. Si tratta di un acronimo ma anche di un nome, *gold* (oro), che sottolinea come si tratta di un sistema che ha come obiettivo principale quello di far emergere la qualità. Attraverso la selezione delle migliori esperienze e dei materiali prodotti dalla scuola, tende infatti a far circolare, a mettere in linea, solo quello che è realmente significativo e in grado di esprimere un effettivo livello di innovazione. Nuove conoscenze, quindi, nuove idee documentate per poter essere comunicate e utilizzate realmente nella scuola. Una organizzazione dell'informazione che in rapporto agli obiettivi e al *target*, deve evitare quindi le genericità, la sola declinazione degli obiettivi come le lunghe dichiarazioni di principi e finalità. Una documentazione dei processi didattici, organizzata e costruita per mettere a disposizione i risultati, i metodi ed evidenziare i caratteri originali delle esperienze, di generare e sostenere processi di cambiamento, di alimentare "la miniera delle idee" della scuola italiana: Gold.

La tipologia delle risorse informative

Il testo propone un concetto che ricorrerà più volte, che è quello di "unità documentaria". Il sistema Gold definisce, infatti, una serie di risorse informative che sono rappresentate dalle unità documentarie relative alle diverse "conoscenze", nel caso specifico dobbiamo aggiungere "innovative", prodotte dalla scuola. Esperienze riorganizzate per poter essere diffuse e diventare oggetto di consultazione e di utilizzo da parte di un target definito, costituito principalmente da operatori scolastici (insegnanti e capi di istituto ma anche studenti).

Sono state individuate principalmente tre tipologie di risorse:

- i Piani dell'offerta formativa (POF);
- le esperienze didattiche;
- i materiali per la didattica.

Uno dei problemi che è stato affrontato ed è stato considerato con molta attenzione, sia alla luce di quanto realizzato in altre reti nazionali sia sulla base dell'esperienza pluriennale che la BDP ha accumulato in questo settore, è stata la struttura dell'informazione e la natura delle conoscenze utili ad alimentare il processo di innovazione. Non si tratta naturalmente di un tipo di conoscenza formalmente organizzata, codificata e organizzata secondo canoni formali, archiviata in strutture di data base. Una sorta di informazione "morta", sterilizzata dalla necessità di standardizzazione dei dati o costituita di dati

fattuali orientati a realizzare indagini e statistiche nazionali. Quello che può alimentare la crescita del sistema è rappresentato da un tipo di conoscenze che possono essere usate collettivamente dalla scuola come risorsa nel lavoro da parte di insegnanti, studenti, capi di istituto. Può trattarsi quindi di materiali disciplinari come di esperienze metodologiche, di pianificazioni e programmazioni di attività, purché non si rimanga su livelli generici, su elencazioni di principi, obiettivi generali e finalità o sull'elencazione di metodologie e strumenti, ma si possa offrire un'informazione articolata in grado di rendere disponibile il valore aggiunto di ciascuna esperienza.

Il sistema Gold, allargando la metafora, può rappresentare "la miniera delle idee", "il giacimento di materie prime" in grado di alimentare l'industria delle conoscenze. Non un'industria "di stato", che produca gli stessi modelli magari anche con gli stessi colori e che tenda alla omologazione, ma piuttosto un sistema delle diversità, che valorizzi i caratteri originali di ciascuna esperienza, di ciascun prodotto, che si arricchisca dalle differenze, trovi ispirazione dalla creatività e dall'intelligenza delle soluzioni e delle proposte.

2. Componenti del sistema Gold

Gold è costituito da una serie di strumenti e *standard* che sono resi disponibili sia a livello di singola scuola sia a livello nazionale. Alla scuola Gold offre gli strumenti per documentare sia l'attività, esperienze e prodotti, che il patrimonio presente nella biblioteca scolastica. A livello nazionale, le banche dati, consentono la ricerca nelle unità informative e la consultazione dei materiali e dei prodotti collegati.

Gli strumenti distribuiti alle scuole, contenuti nel cd-rom *Documentare la scuola*, consentono inoltre di proporre materiali ed esperienze per l'aggiornamento delle banche dati nazionali.

2.1 Funzioni e strumenti per documentare. Gold – livello scuola

Documentare la scuola

Si tratta di un software, distribuito su cd rom e destinato alla scuola, articolato in varie sezioni, indipendenti ma collegate tra di loro. Intende offrire alla scuola una serie di strumenti e di *standards* documentari per organizzare i materiali, le esperienze, nonché il patrimonio sia librario che multimediale posseduto. Nello stesso tempo mette a disposizione gli strumenti per la creazione di data base comuni sia a livello locale (come nel caso del Piano dell'offerta formativa) sia a livello nazionale.

Da un punto di vista tecnico, si tratta di un software completamente realizzato dalla BDP in linguaggio Visual C++, che utilizza anche una serie di librerie che consentono la gestione di un data base.

Tutto il software nel suo complesso è gratuito e può essere utilizzato e duplicato dalle scuole senza alcuna limitazione. Il *copyright* dei diversi prodotti è infatti della BDP.

Contiene numerose funzioni e si divide in sezioni che si presentano all'utente come distinte tra di loro. Dal punto di vista software si tratta di funzioni integrate e collegate in modo organico.

Le tre sezioni previste sono:

Win Iride

Software per la gestione completa del patrimonio librario e documentario della scuola (biblioteche scolastiche).

Il software consente la catalogazione, la ricerca e tutte le funzioni di gestione (prestito, statistiche ecc.). Ha piena compatibilità, certificata da Iccu, verso gli *standard* internazionali utilizzati nei sistemi bibliotecari.

È costruito per fornire alle scuole una serie di funzioni multimediali che lo rendono completamente aperto sia a ogni tipo di file che a Internet. Attraverso queste funzioni intende fornire tutte quelle opportunità didattiche di utilizzo del materiale che devono essere proprie di una biblioteca scolastica e che, proprio per sottolineare queste funzioni, la BDP ha preferito denominare Crems (Centro risorse educative e multimediali della scuola).

Documentare la didattica

Questa sezione contiene la scheda catalogo e la così detta iperscheda, strutturate in funzione delle esperienze e dei prodotti della e per la didattica. Anche in questo caso gli *standard* seguiti sono internazionali (Metadata Dublin Core):

Scheda catalogo: questa scheda è funzionale alla creazione del "catalogo" delle esperienze didattiche e dei prodotti. Sono previste due schede diversificate per le due tipologie.

La scheda contiene tutti gli elementi per garantire la ricerca nel Gold secondo varie chiavi. Sono previste tutte le funzioni di indicizzazione, classificazione, nonché la gestione del linguaggio controllato per la tipologia dei prodotti, dei materiali e delle esperienze. L'indicizzazione prevista in Gold si basa su un *thesaurus* multilingue e su liste di descrittori specifici. Contiene, sia per quanto riguarda le esperienze che i materiali didattici, funzioni per collegare la iperscheda che può essere realizzata anche con sistemi autore diversi da quelli proposti.

Iperscheda: con questa espressione si è voluto indicare quello che, dal punto di vista tecnico, rappresenta un piccolo "sistema autore", una serie cioè di funzioni che consentono di strutturare e documentare gli aspetti principali dell'esperienza didattica.

La differenza con la scheda catalogo è principalmente nella struttura dell'informazione. Mentre la scheda catalogo è necessariamente strutturata e "rigida", la iperscheda è invece flessibile e cerca di adat-

tarsi alle diversità ed alle caratteristiche delle esperienze. Aiuta la scuola a creare unità informative complesse direttamente, in molti casi, su processi dinamici. Per questo, infatti, propone soluzioni multimediali in modo da aderire il più possibile a quello che è un processo dinamico, pluridimensionale, difficile da raccontare *step by step*. Una esperienza didattica, infatti, si caratterizza molto di più per il processo che per il prodotto finale che comunque è previsto si possa collegare alla scheda catalogo e consultare contestualmente.

Offre inoltre un piccolo indice semistrutturato che la scuola può variare. L'obiettivo di questo indice è quello di aiutare la scuola perché nella documentazione del processo alcuni aspetti fondamentali non vengano ignorati indebolendo così il valore informativo dell'iperscheda. Naturalmente si tratta solo di indicazioni, con un valore didattico esemplificativo, che la scuola può variare liberamente sia nei termini che nella struttura.

Consente, inoltre, organizzazioni sia ipertestuali che sequenziali e il collegamento alla iperscheda di file di qualunque tipo multimediale. Offre funzioni per l'inserimento integrato di testo e immagini, suoni e filmati.

La scuola comunque, può realizzare la iperscheda anche con software diversi e collegarla poi alla scheda catalogo in modo semplice, con le funzioni da questa previste.

I sistemi autore proposti per la prima versione sono due e consentono entrambi di produrre le informazioni in formato html (linguaggio utilizzato per realizzare le pagine web su Internet) che ne consentono poi la consultazione in rete. Questo ultimo aspetto degli *standards* dei prodotti finali merita di essere sottolineato perché, pur lasciando ampia libertà di organizzazione e strutturazione dell'informazione, garantisce un generalizzato livello di consultabilità delle unità informative. Il software è stato sviluppato perché sia utilizzabile anche in presenza di una piattaforma hardware non particolarmente evoluta e soprattutto senza la necessità di software aggiuntivi ai normali strumenti di navigazione su Internet.

Servizi on line e banca dati old

Livello nazionale: banca dati per la ricerca e la consultazione delle risorse (materiali, esperienze, piani dell'offerta formativa)

Le banche dati disponibili on line consentono la consultazione libera, per tutte le diverse componenti della scuola, delle esperienze didattiche e dei materiali prodotti dalle scuole, selezionati su base di criteri di significatività e di qualità, che costituiscono una vera e propria *virtual library*.

Nel Gold sono consultabili, attraverso le schede catalogo, le iperschede che documentano l'esperienza nei suoi caratteri originali evidenziandone gli aspetti innovativi e/o i prodotti.

Le principali funzioni disponibili su Gold sono:

- Funzioni di ricerca sui documenti, materiali e prodotti selezionati in quanto più significativi. Tale funzione è consentita a tutti gli utenti Internet.
- Funzioni di aggiornamento in linea di documenti, materiali, prodotti ed eventi. Tale funzione è consentita solamente alle scuole autorizzate. Si tratta delle scuole che sono state autorizzate a inserire i materiali, le esperienze successivamente al livello di selezione. Attraverso questa funzione le scuole possono aggiornare continuamente i materiali inseriti direttamente in linea e in modo del tutto autonomo.
- Funzioni di consultazione sia delle schede catalogo che delle iperschede contenute nella banca dati. La funzione di consultazione prevede anche la possibilità di copiare sul proprio computer tutto o parte del materiale per un utilizzo diretto da parte della scuola.

Livello nazionale per le proposte e la selezione della documentazione

Si tratta di una banca dati aperta a tutte le scuole, dove queste possono utilizzare specifiche funzioni per proporre le proprie esperienze-prodotti per essere inserite nella banca dati Gold.

Queste saranno esaminate da gruppi di esperti presso IRRE o centri territoriali secondo un'articolazione sul territorio ancora da definire anche in relazione ai processi di riforma del sistema scolastico in atto, sulla base di criteri di significatività definiti e pubblicati su Internet. Condivisione dei criteri, utilizzo di una metodologia comune per garantire la necessaria omogeneità al sistema, rappresentano elementi di criticità sui quali la BDP attiverà iniziative di formazione e verifica periodiche.

Per l'inserimento delle esperienze approvate, saranno date alle scuole le password perché queste possano inserire direttamente e aggiornare, nel caso l'esperienza prosegua, successivamente e sempre direttamente on line, tutti i materiali relativi all'esperienza stessa.

In questo caso le funzioni previste sono:

- funzioni di segnalazione di nuove proposte di documenti, materiali, prodotti ed eventi. Tali funzioni sono consentite a tutte le scuole-utenti Internet, che si registrano;
- consultazione dell'elenco delle scuole che hanno inviato proposte.

La banca dati sarà periodicamente soggetta a revisione: le proposte accettate saranno eliminate ed inserite nella base dati Gold on line, le altre saranno ugualmente eliminate dopo l'esito negativo della valutazione.

Il livello di selezione, previsto per tutti i materiali del sistema Gold (questa è appunto una delle ragioni della scelta del nome), avviene attraverso metodologie e strutture differenziate che variano a seconda che si tratti di esperienze didattiche o dei POF (con esclusione del livello regionale cfr. 2.1.2.3.).

I criteri si selezione adottati vengono pubblicati nel sito Internet della BDP in modo da dare il massimo di trasparenza al sistema.

La selezione delle esperienze e dei materiali è di diretta responsabilità della BDP che opererà sia attraverso commissioni di esperti, sia utilizzando collaborazioni con gli IRRE, i centri risorse e le università.

Per quanto riguarda i POF, la collaborazione per la selezione sarà realizzata con il Ministero della pubblica istruzione, gli IRRE e le strutture territoriali di supporto all'autonomia in un quadro di collaborazioni istituzionali che si sta progressivamente definendo.

Il livello regionale: banca dati regionale dei POF

Per i Piani dell'offerta formativa è prevista anche la costituzione di archivi regionali che conterranno tutti i POF proposti dalle scuole in modo da poter dare visibilità all'offerta educativa delle scuole di un territorio. Questo livello regionale è orientato a offrire una consultazione su base geografica in modo da garantire una risorsa informativa di tipo generale che si caratterizza soprattutto per la copertura territoriale.

Questa banca dati è l'unica, all'interno del sistema Gold, che sia consultabile in tutte le sue parti e non passi da un livello di selezione proprio perché ha come obiettivo quello di offrire un servizio di consultazione dei POF di tutte le scuole presenti sul territorio.

Si entra cioè in questo archivio per sfogliare, consultare, piuttosto che per ricercare per temi o argomenti. Le dimensioni della tipologia della scuola e della sua collocazione geografica sono i due parametri utili per muoversi in questa parte del sistema.

Sempre utilizzando una metafora si potrebbe definire questa parte del sistema come le "pagine gialle" della scuola, quelle dove è possibile capire "chi fa, che cosa, dove".

La costruzione di questo livello si è resa necessaria proprio per offrire a tutte le scuole uno spazio editoriale comune, dove pubblicare il proprio Piano dell'offerta formativa. Nella prospettiva dell'autonomia e del passaggio dalla fase di sperimentazione a quella "a regime", questa parte del sistema è destinata progressivamente a diventare una risorsa preziosa proprio perché unitaria.

Inoltre dalla sezione anagrafica si potrà passare direttamente dal Gold al sito Internet ed all'indirizzo e-mail della scuola.

L'esperienza del Centro di documentazione del CISF*

1. Gli inizi; 2. La ristrutturazione; 3. Gli sviluppi; 4. I servizi; 5. Le prospettive

1. Gli inizi

Il Centro di documentazione del CISF (Centro internazionale studi famiglia) è attivo dalla metà degli anni Settanta. Dapprima si tratta di una raccolta di documentazione abbastanza casuale ed episodica, legata agli argomenti su cui il Centro focalizza di volta in volta la sua attenzione (servizi di consulenza familiare, minori, anziani, politiche familiari ecc.) in vista delle sue attività di congressi e pubblicazioni. La catalogazione è limitata alle indicazioni bibliografiche essenziali, e l'archiviazione è effettuata su supporto cartaceo. È sostanzialmente uno strumento per il lavoro interno, scarsamente frequentato da utenti esterni, che dispone di personale molto limitato (praticamente una sola persona).

2. La ristrutturazione

Nel 1989 il Centro di documentazione viene profondamente ristrutturato: l'organico viene potenziato; si avvia una raccolta sistematica del materiale, sulla base di nuovi strumenti elaborati dal Centro stesso (principalmente un elenco di 33 argomenti e un *thesaurus* di oltre 400 parole chiave); tutto il materiale già posseduto viene così schedato e archiviato elettronicamente in una base dati inserita nella più ampia banca dati del Gruppo periodici S. Paolo, di cui il CISF fa parte; soprattutto, si cerca di identificare con sufficiente chiarezza l'oggetto specifico su cui concentrare la ricerca e la sistemazione del materiale documentario. I confini del tema famiglia, infatti, sono certamente di difficile definizione, e possono ricoprire un'area vastissima di connessioni e problemi, tale da comportare il rischio di smarrire la specificità dell'oggetto. Si è quindi deciso di mantenere il più ampio spettro interdisciplinare, ma di privilegiare – con la dovuta flessibilità e attenzione all'evoluzione dei problemi e dei fenomeni – pubblicazioni che avessero, pur nel loro specifico, un'attinenza diretta con le relazioni familiari.

* Pietro Boffi, CISF.

3. Gli sviluppi

Attualmente il personale è costituito, oltre che dal responsabile, da due responsabili di area che curano la raccolta delle pubblicazioni e il loro spoglio, una documentarista addetta alla catalogazione e due addetti alla segreteria. La base dati comprende ora circa 5600 libri, 22.000 articoli di periodici, 3800 titoli di letteratura grigia, con una crescita di circa 2000 titoli l'anno. Il tutto è indicizzato tramite un sistema informatico semplice e agevole, denominato *Skipper*, che consente ricerche su ogni indicatore desiderato (titolo, autore, argomento, parola chiave, data, testata, editore ecc.).

4. I servizi

Vari sono i servizi offerti dal Centro di documentazione. Il principale è la consultazione in loco del materiale catalogato (tutto disponibile presso la nostra sede, aperta dal lunedì al venerdì), sulla base delle ricerche effettuate tramite elaboratore. È possibile anche effettuare richieste tramite telefono, fax o e-mail, per l'invio di tabulati contenenti ricerche specifiche. In entrambi i casi, il personale del Centro offre un'assistenza completa, indirizzando e accompagnando l'utente nel suo lavoro. L'esperienza di questi anni ci ha infatti mostrato la grande utilità di questa opera di orientamento e assistenza, che consente agli utenti di sfruttare al massimo le potenzialità del Centro e di utilizzare al meglio, per un'effettiva crescita delle proprie conoscenze, il materiale disponibile.

Il Centro predispone anche alcuni strumenti di diffusione del materiale bibliografico raccolto, finalizzati soprattutto al costante aggiornamento di quanti interessati. Si tratta fondamentalmente, oltre alla predisposizione di bibliografie specifiche in occasione di seminari e convegni, di due pubblicazioni, una cartacea e l'altra elettronica. Ogni sei mesi, infatti, viene pubblicato – come supplemento alla rivista *Famiglia oggi* – un *Aggiornamento bibliografico* contenente i titoli (per i libri è prevista anche una breve segnalazione dei contenuti) del materiale pervenuto al Centro nei sei mesi precedenti, comprendente anche le parole chiave con cui è stato catalogato. Inoltre, lo stesso materiale è stato diffuso, a partire dal 1997, tramite floppy disk, consentendo così la costituzione di una banca dati bibliografica presso il proprio computer – con un apposito programma di ricerca, stampa ed esportazione dati – che attualmente comprende quasi 5000 titoli. A partire dal 2000 è previsto di utilizzare come supporto per questo servizio, diffuso tramite abbonamento, il cd rom, che consente maggiore stabilità e non va a gravare sul disco fisso dell'elaboratore.

5. Le prospettive

Le prospettive future consistono essenzialmente nella messa a disposizione on line, via Internet, dell'intera base-dati del nostro Centro, che è attualmente allo studio e che potrebbe essere disponi-

bile nel corso del 2001. Nello stesso tempo, una prospettiva certamente interessante – e doverosa – è il potenziamento della collaborazione e dello scambio di informazioni tra centri che operano su tematiche attinenti alla nostra, come questi stessi seminari formativi organizzati dall'Istituto degli Innocenti consentono di fare. La conoscenza reciproca, la possibilità di "dialogo a distanza", la creazione di iniziative comuni, pur nel rispetto della specificità di ogni Centro, potranno costituire certamente un potenziamento e un miglioramento notevole delle possibilità di accedere alla documentazione disponibile.

Da parte nostra, riteniamo che l'oggetto stesso della nostra attività, la famiglia, costituisca un riferimento imprescindibile per chi opera nel campo dei minori, e intende approfondire le caratteristiche, il ruolo e l'influenza – sotto molteplici punti di vista – che le relazioni familiari hanno sulle problematiche minorili. Siamo quindi disponibili a fornire tutto il supporto possibile a coloro che fossero interessati a tale ricerca.

L'Osservatorio comunale sull'infanzia del Comune di Roma: un'esperienza di sviluppo di un sistema informativo territoriale di supporto alla programmazione*

1. Il contesto; 2. Le attuali politiche pubbliche sulla tematica dell'infanzia: obiettivi e potenzialità della legge 285/97; 3. Il piano cittadino e i piani circoscrizionali; 4. Caratteristiche dei sistemi informativi geografici; 5. Strategie di fondo; 6. Modalità di realizzazione del progetto; 7. I servizi dell'Osservatorio

1. Il contesto

Organizzare le politiche sociali e gestire i servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza non è, in generale, cosa facile, ma farlo all'interno di una città come Roma è impresa, certamente, piuttosto ardua. Per dare un'idea della difficoltà si può ricordare che la popolazione di riferimento (la cosiddetta "utenza potenziale" dei servizi), ovvero i minori da 0 a 18 anni, è composta da circa 500 mila unità. All'interno del territorio comunale si registrano ogni anno circa 26 mila nuovi nati. Se questo non rendesse ancora bene l'idea di quanto può essere complesso organizzare servizi alla persona in un contesto così vasto densamente si può ricordare che i dati relativi ai permessi di soggiorno mostrano come il Lazio, e in particolare Roma, siano tra le aree del Paese con più alta presenza di immigrati (il 20% del totale di cui il 91,1% nella capitale). A tale dato deve aggiungersi il crescente numero di ricongiungimenti familiari e il conseguente aumento di bambini stranieri. Si tratta di un fenomeno rilevante che sta interessando in maniera significativa l'istituzione scolastica. Un altro dato si riferisce alle comunità nomadi presenti nel territorio di Roma. Un dossier statistico della Caritas di Roma indica in 6847 i nomadi insediati nel comune di Roma, di cui il 30,6% sono minori, insediati in campi dalle condizioni igieniche e strutturali molto precarie.

Dall'altra parte, per quanto riguarda i servizi, va detto che ci sono difficoltà nell'organizzare risposte adeguate ai bisogni. A Roma, su una popolazione minorile nella fascia da zero a tre anni di circa 70 mila unità, sono attivati 146 nidi che non sono uniformemente collocati nelle diverse circoscrizioni. I bambini iscritti per l'anno 1998-99 sono 8127 ma ne rimangono più di 5000 in lista d'attesa. Tuttavia la necessità sommersa di questo tipo di servizio, è certamente superiore, in considerazione del fatto che l'insufficiente numero di posti

*Luca Citarella, Osservatorio del Comune di Roma.

disponibili induce molte persone a non presentare domanda, ricercando soluzioni alternative a quella del servizio pubblico che molto spesso costituiscono un onere gravoso per le famiglie.

Ci sono altri fenomeni, poi, che necessitano di interventi adeguati come, per esempio, la dispersione scolastica: l'evasione in ingresso, le bocciature e i ritardi scolastici, gli abbandoni precoci ecc. Secondo l'ultimo censimento, Roma si colloca al nono posto nella graduatoria delle città più importanti del paese con una percentuale di più del 9% dei cittadini senza titolo di scuola media.

Tuttavia le carenze più significative riguardano i servizi per la popolazione infantile più soggetta a rischi di carattere sociale. Il deficit in questo campo riguarda tanto gli interventi di assistenza e riabilitazione come e soprattutto il settore della prevenzione che generalmente sono affidati all'iniziativa delle organizzazioni del terzo settore, senza una adeguata programmazione e un monitoraggio dell'efficacia degli interventi.

2. Le attuali politiche pubbliche sulla tematica dell'infanzia: obiettivi e potenzialità della legge 285/97

In considerazione della complessità del contesto, Roma è stata indicata come una delle quindici città a cui affidare direttamente una quota parte del Fondo nazionale per l'infanzia e per l'adolescenza, istituito con la L. 285 del 1997 (cosiddetta legge Turco).

Tale legge si inserisce nel contesto più ampio del Piano di azione del governo per l'infanzia e l'adolescenza, con il quale lo Stato ha avviato una nuova politica sull'infanzia e l'adolescenza, con una ampia gamma di interventi legislativi, amministrativi e di promozione culturale. Il piano prevede lo sviluppo di un insieme coordinato di misure atte ad affrontare integralmente la problematica, superando una visione settoriale e frammentata dei problemi delle bambine e dei bambini e avviando una politica complessiva per l'infanzia e l'adolescenza. Obiettivo del piano di azione è dunque quello di costruire una politica per i soggetti in età evolutiva non segmentata e parcellizzata ma ricondotta a unità.

La legge 285/97, di conseguenza, promuove lo sviluppo di interventi operativi attribuendo precisi compiti alle Regioni e agli enti locali. Essa stabilisce infatti che gli enti locali definiscano, nel quadro della programmazione regionale, gli ambiti territoriali e le linee di indirizzo specifiche degli interventi, predisponendo dei Piani territoriali d'intervento e dei progetti esecutivi da approvare attraverso accordi di programma con servizi pubblici e privati quali le aziende sanitarie locali, il provveditorato agli studi, i centri di giustizia minorile, il terzo settore ecc. Vengono, allora, responsabilizzate le amministrazioni pubbliche nell'esercizio pieno delle loro funzioni istituzionali: di indirizzo e controllo le Regioni; di coordinamento e controllo le

Province e di intervento sul territorio i Comuni. A tutti gli enti pubblici viene richiesto, quindi, di collaborare per realizzare interventi coordinati sul territorio.

La norma prevede, in particolare, che le risorse disponibili possano essere utilizzate per finanziare diverse tipologie di interventi: per la realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitore-figli; per azioni rivolte a contrastare la povertà e la violenza; per realizzare innovazioni e sperimentazioni di servizi socioeducativi per la prima infanzia oppure servizi ricreativi per il tempo libero; per interventi volti a migliorare la fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita, per la valorizzazione delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche; per azioni di sostegno, anche economico, alle famiglie che hanno al loro interno minori con handicap ecc.

3. Il piano cittadino e i piani circoscrizionali

In questo contesto la scelta dell'amministrazione comunale di Roma per l'elaborazione del piano cittadino è stata duplice: da una parte dare rilievo alla progettualità dei servizi territoriali circoscrizionali, valorizzando la responsabilità politica, amministrativa e tecnica locale e la rete informale che si è già creata nelle circoscrizioni tra servizi educativi, servizi sanitari che si occupano di infanzia, adolescenza e famiglie, le scuole e le associazioni del terzo settore. D'altra parte si è voluta garantire una certa omogeneità tra tutti i progetti che sono stati proposti a livello territoriale. L'idea è quella che l'amministrazione comunale centrale faccia da "cabina di regia" rispetto all'elaborazione dei piani locali delle circoscrizioni, «fornendo alcuni input iniziali di indirizzo e un supporto tecnico per fare in modo che i piani circoscrizionali, oltre a presentare effettivi elementi di integrazione con le risorse ed i soggetti del territorio, ad avere caratteri innovativi e a connotarsi in modo appropriato rispetto alle caratteristiche specifiche dei singoli contesti locali, evidenzino anche significativi elementi comuni, offrendo nel loro insieme una trama di interventi sufficientemente armonica e riconoscibile per tutta l'area cittadina»[1]. Questo ruolo di regia dovrebbe avere come complemento un'iniziativa di monitoraggio e valutazione che mira a verificare gli effetti e gli impatti delle iniziative che saranno finanziate dalla legge 285/97 sul territorio.

Le finalità della legge richiedono di dare priorità alle situazione di particolare marginalità sociale. Ciò implica che le iniziative pre-

[1] Comune di Roma, *Accordo di programma per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, p. 32.

sentate sul livello locale dovrebbero privilegiare i minori che vivono in condizione di povertà, marginalità sociale, deprivazione culturale e relazionale. Il piano cittadino nelle sue linee di indirizzo stabilisce come una delle sue priorità quella di concentrare gli interventi verso i minori di maggiore disagio ed esclusione sociale, con "l'obiettivo di rendere loro accessibili servizi già esistenti e di crearne di nuovi particolarmente adatti ad agganciare le situazioni di rischio sociale".

Tuttavia la domanda è: come orientare gli interventi verso i settori più bisognosi, le aree di maggior rischio?

Nonostante esistano, come sopra esposto, dati che offrono un quadro generale sulla problematica dell'infanzia non esistono flussi informativi specifici e continui che permettano di avere una visione organica e dinamica dei bisogni legati a questa fascia di popolazione. In particolar modo, come avviene nella maggior parte delle problematiche sociali, ciò che non è possibile è avere una idea precisa e oggettiva della loro distribuzione nel territorio. Allo stesso modo, nella maggior parte dei casi è molto difficile ricostituire l'evoluzione di una determinata problematica nel tempo e avere un'idea dell'impatto dei servizi o dei progetti innovativi sulla situazione del territorio. Questo, salvo affidare una simile analisi a ricerche puntuali che presentano il limite della sporadicità, della ricerca accademica e, soprattutto, dello scarso collegamento con le istituzioni locali.

Bisogna, tuttavia, riconoscere che la mancanza di dati con siffatte caratteristiche non rappresenta l'unico scoglio per un adeguato orientamento delle risorse nell'ambito dei servizi pubblici.

Anche laddove i dati sono disponibili e presentati in un formato che può facilitare la presa di decisioni, spesso questi non vengono utilizzati né da coloro che determinano le politiche cittadine, né da coloro che gestiscono i servizi a livello locale. Si può tranquillamente affermare che fattori quali la presenza di reti politiche e istituzionali, la capacità maggiore o minore di protagonismo delle associazioni dei cittadini, le condizioni di spesa storica influenzano in maniera molto più determinante gli investimenti in un determinata realtà locale di quanto non faccia un'analisi dei bisogni condotta sulla base di dati oggettivi.

È a questa esigenza di lettura e analisi delle problematiche del territorio che risponde quindi il progetto di creazione di un Osservatorio comunale sulla problematica dell'infanzia.

L'obiettivo del progetto, infatti, è quello di creare uno strumento di governo, basato sullo sviluppo di un sistema informativo di tipo geografico che:

a) permetta lo sviluppo di una pianificazione territoriale incentrata sui bisogni e la focalizzazione delle risorse verso i gruppi di maggior rischio sociale;
b) garantisca una gestione efficace ed efficiente degli interventi (ordinari e straordinari) nell'ambito dell'infanzia con particolare riguardo a quelli attivati in esecuzione del piano territoriale cittadino come dispone la L. 285/97.

4. Caratteristiche dei sistemi informativi geografici

Lo strumento principale che l'Osservatorio sta utilizzando per affrontare le problematiche segnalate è un sistema di informazione di carattere geografico (SIG). L'uso di un sistema di informazione geografico per la pianificazione degli interventi sociali permette di prendere in dovuto conto un elemento spesso non preso in considerazione nell'analisi dei bisogni: il territorio. In sintesi un sistema geografico di informazione mette in relazione banche dati di tipo "alfa numerico", ossia quelli che normalmente immagazziniamo nelle nostre istituzioni (come registri di utenti, per esempio), con mappe geografiche immagazzinate in forma computerizzata. Le funzioni di un SIG sono simili a quelle che si possono effettuare manualmente, quando si identificano punti in una mappa per mezzo di aghi colorati o si colorano settori per identificare aree di rischio.

In una situazione generale caratterizzata dalla scarsezza delle risorse e da aree periferiche dove esistono sacche di marginalità e povertà, lo sviluppo di un SIG può aiutare a orientare il processo di decisione, specialmente per ciò che si riferisce alla focalizzazione delle risorse disponibili a favore dei gruppi di maggiore necessità. La conoscenza dettagliata delle necessità e delle risorse presenti sul territorio e la loro collocazione geografica (mappatura) permettono una più facile identificazione delle priorità su cui orientare l'azione di governo, mediante la pianificazione d'interventi efficaci. Attraverso questo sistema si intende, quindi, rompere il circolo vizioso per il quale "chi ha più necessità dispone di meno servizi" e sostituirlo con un circolo virtuoso, caratterizzato da un processo di "discriminazione positiva", nel quale i gruppi di maggiore vulnerabilità sono privilegiati dalle *équipe* presenti sul territorio. In questo senso un SIG rafforza, senza sostituirlo, un sistema di informazione convenzionale, dato che mette a disposizione dell'utente uno strumento analitico aggiuntivo (la distribuzione geografica) che è di grande utilità per i processi di pianificazione, monitoraggio e valutazione.

Il sistema permette inoltre di incrociare l'analisi dei bisogni con i dati di carattere sociodemografico generale e di verificare la corri-

spondenza tra queste informazioni e la situazione dei servizi. In questa maniera si possono identificare eventuali iniquità e incongruenze nell'allocazione delle risorse. D'altra parte mediante l'uso del SIG, persone e istituzioni con differenti funzioni, obiettivi, cultura istituzionale e con differenti approcci metodologici ai problemi possono condividere i propri dati sulla base di una piattaforma metodologica comune, facilitando l'analisi integrale dei problemi e la pianificazione intersettoriale e integrata.

5. Strategie di fondo

Sulla base di altre esperienze simili (la Provincia di Arezzo, L'Asl di Viterbo, la Provincia di Grosseto, per esempio) lo sviluppo del sistema informativo dell'Osservatorio è stato realizzato a partire da alcuni presupposti tecnici e concettuali:

Principi guida

La ricerca e l'analisi dei dati dovrà essere guidata da alcuni principi che elenchiamo di seguito:

- stretto vincolo territoriale, mediante la disaggregazione dei dati in possesso per aree geografiche minori e/o gruppi maggiormente esposti ai fenomeni d'esclusione sociale;
- analisi "incrociata" di indicatori di "contesto", di bisogno, di domanda e di offerta, con la finalità di smascherare eventuali incongruenze tra bisogni/domanda e offerta/servizi;
- identificazione di eventi di "allerta" e marcatori, dai quali estrapolare situazioni (o sintomi) di esclusione sociale, con sorveglianza degli stessi e della loro distribuzione territoriale;
- monitoraggio della tendenza storica e della distribuzione territoriale di alcuni indicatori selezionati, allo scopo di prevedere scenari a breve, medio e lungo termine.

tilizzazione dei dati esistenti

La vastità e complessità dell'area di applicazione del sistema rende necessario realizzare una scelta di fondo: limitare al massimo la ricerca di dati e di fonti informative e utilizzare le banche di dati già esistenti e formalizzate all'interno del territorio.

Sistema aperto, ad ampia partecipazione istituzionale

Lo sviluppo del sistema ha il proposito di ottenere una visione delle principali problematiche dell'infanzia del territorio comunale. In questo senso è necessaria la partecipazione attiva degli enti che si occupano, a vario titolo, di minori. A questi si vuole offrire la possibilità di essere utenti attivi del sistema, attraverso le analisi più adatte a ciascuno, per suscitare l'interesse e l'uso del sistema potenziando al tempo stesso la capacità critica e di lettura analitica delle problematiche del territorio.

Orientamento operativo

Il sistema ha un carattere fortemente operativo nel senso che, come detto sopra, si vuole offrire alle istituzioni coinvolte informazioni in grado di indirizzare gli interventi in modo più incisivo e coerente con le esigenze del territorio. I risultati delle analisi realizzate dal sistema devono aiutare le istituzioni con elementi in grado di suggerire azioni concrete di programmazione dei servizi e degli interventi. In questo senso, più che essere un semplice strumento di rilevazione dei problemi sociali, spesso già conosciuti dagli operatori, il sistema in oggetto sarà in grado di fornire indicazioni che permettano alle istituzioni competenti di quantificare e qualificare meglio le varie dimensioni di un rischio e/o di un problema mettendo in risalto la sua distribuzione e intensità nel territorio. La conoscenza più precisa di questi elementi sarà ottenuta mediante l'utilizzo del SIG che, come detto sopra, consente di legare i dati a un riferimento territoriale (le circoscrizioni o aree geografiche minori) e visualizzarle attraverso mappe tematiche.

Compatibilità e integrazione

Il principio di fondo che deve orientare il sistema é rappresentato dalla sua integrazione e interazione con i sistemi informativi attualmente esistenti. La finalità è quella di offrire uno strumento d'analisi che sia in grado di rafforzarli, potenziando, nella misura del possibile, la loro capacità di influenzare le decisioni atte a combattere l'esclusione sociale. In nessun momento, il sistema informativo dell'Osservatorio deve sostituirsi o sovrapporsi agli attuali sistemi informativi esistenti (Comune di Roma, Asl, circoscrizioni, Tribunale dei minorenni, Provveditorato agli studi, altri osservatori tematici ecc.).

6. Modalità di realizzazione del progetto

Gli elementi costitutivi dell'Osservatorio sono:

a) la banca dati;

b) il sistema di indicatori;

c) l'analisi territoriale realizzata su mappe tematiche.

La banca dati

Come detto in precedenza, le basi conoscitive dell'Osservatorio sono essenzialmente costituite da dati già in possesso delle amministrazioni pubbliche o di altri soggetti attivi nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza. Di conseguenza l'Osservatorio non prevede azioni di raccolta di dati primari (ottenuti per esempio attraverso questionari o indagini) ma è finalizzato a standardizzare i dati già disponibili, al fine di ordinarli in funzione ai problemi sociali dell'infanzia e renderli, in questo modo, fruibili alla molteplicità di soggetti ai quali l'Osservatorio intende rivolgersi. Oltre al lungo e complesso lavoro di ricerca e di ricezione dei dati da parte delle istituzioni (definizione e consolidamento dei flussi permanenti di reperimento/aggiornamento

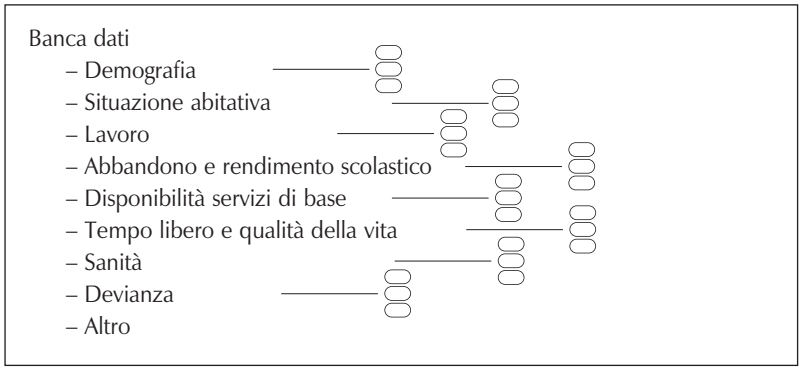
dei dati, sigla di protocolli d'intesa con le varie amministrazioni ecc.), la standardizzazione richiede una serie di passi intermedi (passaggio da formato cartaceo a supporto magnetico, soluzione di problemi legati alla riservatezza dei dati personali, conversione a un formato *standard* che consenta la costruzione di indicatori disaggregati a livello territoriale ecc.).

A seguito dell'organizzazione delle informazioni raccolte e del loro inserimento nella banca dati dell'Osservatorio, i dati vengono ulteriormente elaborati secondo la logica territoriale, mediante la creazione di tabelle che contengono dati quantitativi relativi a ognuna delle 19 circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio del Comune di Roma.

La banca dati dell'Osservatorio sarà consultabile attraverso *reports* periodici, diffusi mediante l'invio di cd rom a un indirizzario selezionato. I *reports* dell'Osservatorio saranno inoltre consultabili nel sito Internet del Comune di Roma, dal quale potranno anche essere scaricati in locale.

L'interrogazione della banca dati sarà resa possibile da un formato ipertestuale, centrato su chiavi tematiche, secondo il grafico sotto riportato.

Grafico 1 – Formato ipertestuale per l'interrogazione della banca dati



Il sistema di indicatori

Nella logica dell'Osservatorio, il processo di analisi deve essere condotto attraverso una visione integrata ed intersettoriale della distribuzione territoriale dei fattori di rischio, dei bisogni e delle risposte sociali per l'infanzia e l'adolescenza. A questo proposito, è in fase di sviluppo un sistema di indicatori in grado di fornire un quadro complessivo (integrato, intersettoriale e interdisciplinare) che consenta di valutare e monitorare, per ciascuno dei principali problemi dell'infanzia e dell'adolescenza e per ciascuna circoscrizione:

- l'intensità e la gravità con la quale un determinato problema affligge la popolazione infantile;
- la tipologia, la disponibilità e la qualità dell'offerta di servizi atti ad affrontare quel problema;
- la rispondenza dei servizi offerti con la domanda espressa e con i bisogni reali.

Questa impostazione suggerisce di uscire dalla logica settoriale, nella quale la costruzione di indicatori è svolta a partire dalla tipologia di servizio (indicatori sanitari prodotti dalle Asl, di devianza minorile dal tribunale dei minori, di dispersione scolastica dal provveditorato agli studi, e così via) e contemplare un approccio focalizzato sul problema delle famiglie (assistenza al bambino piccolo, disagio dell'adolescente, assistenza al minore portatore di handicap ecc.), nel quale categorie diverse di dati (sanitari, scolastici ecc.), prodotti da diverse istituzioni (ospedali, scuole, uffici del Comune ecc.) vengono analizzati congiuntamente per descrivere in modo quantitativo i rischi di ciascuna circoscrizione e stabilire conseguentemente le priorità di intervento. Questa modalità di analisi pone notevoli sfide metodologiche. In particolare, richiede un approccio graduale e il coinvolgimento di operatori con particolare sensibilità nei confronti delle problematiche dell'infanzia e con grande esperienza di servizio.

Una prima "griglia metodologica" sulla quale costruire il sistema di indicatori è costituita dal cosiddetto "albero dei rischi e dei problemi". Esso si avvale, fra i vari dati raccolti, di quelli che sembrano più significativi per individuare i bisogni e i rischi della popolazione raffrontandoli a dati che evidenziano, in termini quantitativi, l'offerta di servizi sul territorio.

La metafora dell'albero è stata scelta per possedere la caratteristica di un'unica struttura ramificata dove ogni parte dipende necessariamente da ogni altra, che lo rende assimilabile alla fitta rete di fattori ambientali e condizioni di vita che determina l'insorgenza dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza. Così si crea una gerarchia basata, come in ogni albero, da una struttura di riferimento comune, il tronco, che simboleggia il contesto, cioè quell'insieme di fattori generali, normalmente riferiti alla famiglia (struttura demografica, situazione abitativa, lavoro, scuola, disponibilità di servizi, tempo libero ecc.) che condizionano l'eventuale insorgenza dei problemi dell'infanzia e ne modulano la gravità e l'intensità.

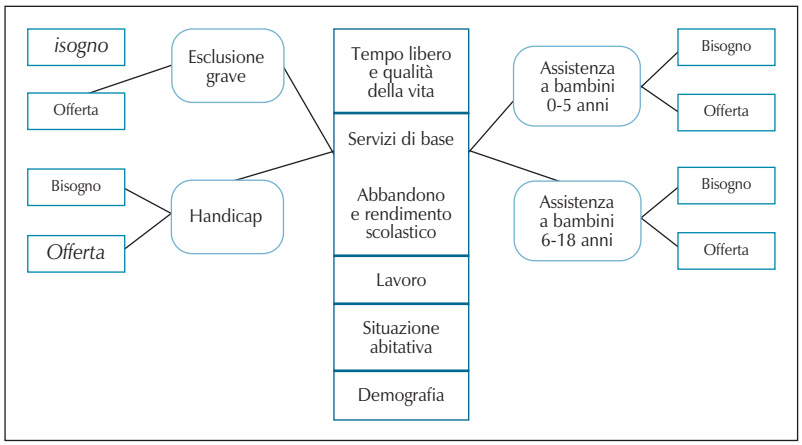
I rami principali rappresentano quattro principali tipologie di bambini/adolescenti, determinate dalla loro età (0-5 anni e 6-18 anni) o dal fatto di essere portatori di condizioni particolarmente svantaggiose (handicap fisico o mentale e condizioni di esclusione grave). La scelta

di dividere le categorie nel modo sopra descritto trova la sua ragione d'essere in due motivi principali: da un lato, per venire incontro alle specificità organizzative dei servizi e quindi per favorire l'operatività del sistema informativo; dall'altro per la diversa genesi delle problematiche sociali: i primi due gruppi, infatti, individuano bambini e ragazzi "normali", nei quali l'insorgenza di eventuali problemi sociali è pressoché del tutto dipendente dall'ambiente e dalle condizioni familiari; gli altri due gruppi, invece, sono in primo luogo definiti dalla presenza di caratteristiche individuali svantaggiose che generano esigenze particolari; anche su queste persone, ovviamente, i fattori ambientali e/o familiari possono esercitare un impatto importante, ma essenzialmente per acuire o lenire la gravità di un problema già esistente.

Va inoltre sottolineato che la divisione nelle due macro fasce di età (0-5 e 6-18) rappresenta un'ipotesi iniziale, che parte dalle caratteristiche dei servizi che normalmente sono rivolti all'uno o all'altro gruppo (anche se con alcune eccezioni). Questa ipotesi potrà essere modificata in corso d'opera anche con le indicazioni degli operatori del settore, che saranno consultati in un panel di esperti, per validare l'impostazione metodologica e definire un sistema di indicatori coerente con la realtà territoriale.

Schematicamente l'albero dei rischi e dei problemi si presenta in questo modo:

Grafico 2 – Albero dei rischi e dei problemi



L'individuazione definitiva degli indicatori dell'Osservatorio sarà affidata a un panel di esperti, divisi in sottogruppi per ciascuno degli ambiti definiti sopra (0-5 anni; 6-18 anni; handicap; integrazione in caso di esclusione sociale). Esso sarà composto essenzialmente da ope-

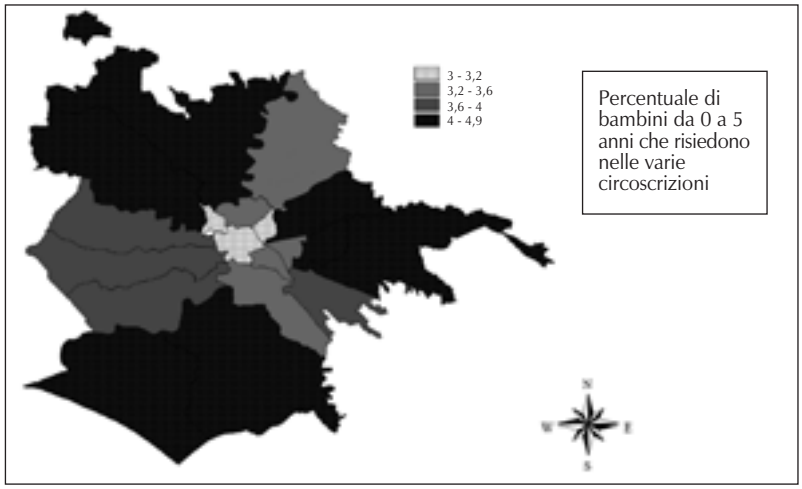
ratori dei servizi all'infanzia e all'adolescenza provenienti dalle diverse istituzioni che hanno aderito alla proposta dell'Osservatorio. Per ciascun ambito tematico il panel dovrà svolgere il suo lavoro in quattro o cinque riunioni di mezza giornata, svolte nell'arco di un mese.

L analisi territoriale su mappe tematiche

Il raffronto fra gli indicatori di domanda e gli indicatori di offerta è facilitato dall'uso delle mappe. Si tratta infatti di mappe della città di Roma suddivisa nelle 19 circoscrizioni che si colorano di colori più chiari o più scuri facilitando la visualizzazione della distribuzione sul territorio dei bisogni o delle risposte.

Ecco di seguito un esempio di mappa.

Grafico 3 – Bambini da 0 a 5 anni che risiedono nelle circoscrizioni del Comune di Roma. Valori percentuali

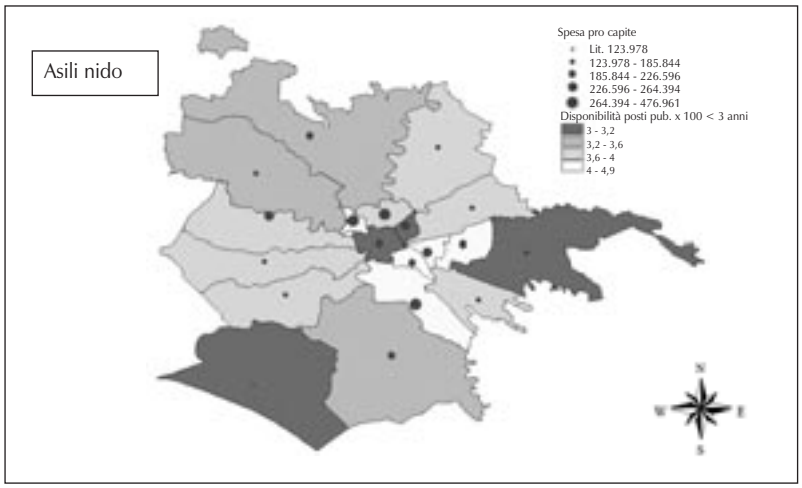


Questa mappa raffigura la percentuale di bambini da 0 a 5 anni che risiedono nelle varie circoscrizioni. I colori sono quattro e sono graduali, dal più chiaro al più scuro. Ai colori corrisponde un intervallo numerico: le circoscrizioni che hanno meno bambini da 0 a 5 anni sono raffigurate con il colore più chiaro e hanno da 3 a 3,2 bambini 0-5 anni ogni 100 persone residenti in circoscrizione. Il colore più scuro indica le circoscrizioni con più bambini 0-5 anni (da 4 a 4,9 ogni 100 residenti in circoscrizione) e i colori intermedi indicano altri intervalli numerici corrispondenti alla percentuale di bambini 0-5 anni residenti.

Le mappe possono incrociare, inoltre, indicatori di rischio o di disagio e indicatori di offerta. Ciò facilita la visualizzazione dell'organizzazione delle risposte sul territorio comunale e può essere utile per consolidare o modificare strategie e modalità di allocazione delle risorse.

Ecco un esempio.

Grafico 4 – Asili nido del comune di Roma. Spesa pro capite e disponibilità di posti pubblici per i residenti minori di 3 anni. Anno 1997



In questa mappa vengono incrociati due diversi indicatori riferiti agli asili nido: la «Spesa procapite» ovvero gli investimenti realizzati dal Comune per gli asili nido nell'anno 1997 divisi per la popolazione residente <3 anni, che viene considerato come un indicatore di offerta e la «Disponibilità di posti pubblici * 100 < 3 anni», che fa riferimento al numero di posti disponibili per ogni circoscrizione ogni 100 bambini che hanno meno di tre anni. Questo può essere considerato un indicatore di efficienza delle strutture. In questo caso il pallino indica l'offerta e il colore indica l'efficienza. Incrociando i due indicatori si può verificare quali sono le zone con minor efficienza e maggior spesa e le zone in cui c'è, in qualche modo, coerenza tra la minor offerta e la minor efficienza.

Il livello di analisi territoriale può essere anche ridotto ad ambiti più piccoli delle circoscrizioni per assumere decisioni che rientrano in contesti territoriali ancora più definiti e che, di conseguenza, si avvicinano maggiormente ai cittadini utenti reali e/o potenziali dei servizi.

7. I servizi dell'Osservatorio

Come detto sopra, l'Osservatorio è un sistema aperto, ad ampia partecipazione istituzionale. Questo significa che, se da una parte, l'attività principale dell'Osservatorio consiste nella definizione e nell'incrocio di indicatori di bisogno e di offerta per supportare le politiche organizzate sul territorio della città, ci sono, però, altre attività che l'Osservatorio può realizzare:

a) Affondi territoriali all'interno delle circoscrizioni.

b) Affondi tematici di interesse specifico.

Affondi territoriali all'interno delle circoscrizioni

Nella prospettiva della istituzione della *città metropolitana di Roma* sono state attribuite alle circoscrizioni una serie di funzioni, sia tecniche che amministrative, che hanno fatto aumentare, in maniera significativa, i compiti che esse sono chiamate ad assolvere[2]. In particolare, il regolamento del decentramento amministrativo, affida l'erogazione della maggioranza delle prestazioni socioassistenziali alle circoscrizioni che, per la realizzazione di queste attività, devono attivare tutte le possibili integrazioni con i servizi sanitari territoriali.

Il moltiplicarsi delle competenze e la necessità di sviluppo integrato degli interventi (tra operatori del sociale, operatori del sanitario, operatori della scuola e, non ultimo, il privato sociale) fa sorgere la necessità di programmare gli interventi avendo linee guida ben determinate.

Diventa indispensabile procedere a una programmazione condivisa, alla determinazione di obiettivi comuni e di priorità di intervento, all'identificazione dei modi e delle strategie, alla definizione di sistemi di valutazione dei risultati ottenuti.

L'Osservatorio, allora, può intervenire per:

- fornire supporto alla realizzazione di un piano di programmazione dei servizi sociali per i minori nelle aree di riferimento;
- creare un centro di riferimento informativo per le problematiche dei minori in grado di mettere in comunicazione e razionalizzare le diverse banche dati esistenti nel territorio;
- contribuire a diffondere la cultura della programmazione all'interno delle istituzioni e un'organizzazione del lavoro basata sulla definizione di obiettivi e il monitoraggio dei risultati ottenuti;

[2] Così il Regolamento del decentramento amministrativo approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 10 dell'8 febbraio 1999.

offrendo:

- supporto tecnico e metodologico generale nello sviluppo della proposta;
- assistenza per l'installazione del software e l'analisi dei requisiti tecnologici;
- formazione degli operatori per la gestione del sistema informativo;
- supporto per identificazione degli indicatori;
- supporto per l'elaborazione del piano di sviluppo dei servizi sociali della circoscrizione.

Affondi tematici di interesse specifico

L'Osservatorio, infine, può intervenire su richiesta, per realizzare interventi analitici rivolti a temi specifici. Per fare un esempio ci riferiamo all'idea di procedere a un possibile affondo sul servizio asili nido analizzando l'utenza e l'offerta attuale del servizio con l'intento di facilitare la definizione di un piano strategico di sviluppo e miglioramento.

La creazione di un piano strategico, infatti, deve basarsi sulla conoscenza delle necessità e delle percezioni che esprimono gli utenti che fanno uso dei servizi, ma devono essere noti anche i bisogni che l'utenza potenziale manifesta e i bisogni inespressi che possono essere alla base della creazione di nuovi servizi o di servizi accessori a quelli già esistenti. Considerando, poi, che ogni servizio esiste in quanto interazione di utenti, personale e strutture fisiche, oltre alla conoscenza dell'utenza, è importante, per procedere alla costruzione di un piano strategico, conoscere anche quale è, attualmente, lo stato dell'arte dei servizi perché la funzione del piano è quella di razionalizzare la volontà e le necessità di miglioramento e di innovazione del servizio con le opportunità e i vincoli del contesto e dello stato attuale dei servizi offerti.

La realizzazione dell'analisi del servizio può, concretamente, guidare le scelte contenute nel piano strategico da diversi punti di vista, sortendo effetti:

- sugli utenti (per esempio: creazione di un sistema di comunicazione e ascolto da parte del servizio a favore degli utenti; creazione di un sistema di monitoraggio continuo che consenta di valutare l'operato degli asili sulla base della soddisfazione dell'utenza; creazione di forme di partecipazione degli utenti nella definizione dei servizi ecc.);
- sul personale (per esempio: introduzione di un nuovo sistema di valutazione e incentivazione; disposizione di nuove assunzioni; razionalizzazione della distribuzione sul territorio di operatori;

previsione di percorsi di riqualificazione o formazione; inserimento di altri criteri (oltre a quelli già esistenti) per procedere ai trasferimenti del personale ecc.);

- sulle strutture (per esempio: riconversione di spazi; apertura di nuovi asili con formula tradizionale; apertura di nuovi asili con formule innovative (part-time della frequenza, partecipazione di genitori e nonni; forme più flessibili di gestione del servizio; asili diurni; asili notturni ecc.); apporto di migliorie agli ambienti attualmente utilizzati ecc.);
- sulle modalità organizzative del servizio (orari; comunicazione tra servizio e utenti; modalità e criteri di assegnazione dei posti disponibili ecc.);
- sulla creazione di servizi innovativi (nuove proposte educative e di babysitteraggio con il coinvolgimento delle famiglie e del privato sociale).

Interventi di rilevazione e contrasto

Il ruolo dell'Osservatorio, anche in questo caso, consiste nel fornire supporto alla realizzazione della ricerca e alla definizione del piano strategico creando un riferimento informativo e un sistema di indicatori *ad hoc* per migliorare e/o innovare i servizi già offerti individuando priorità di intervento e relative strategie d'azione.

La banca dati della legge 285/97*

1. Premessa; 2. La struttura della banca dati; 3. La ricerca nella banca dati 285

1. Premessa

La banca dati sulla legge 285/97 contiene la catalogazione dei documenti relativi ai piani territoriali d'intervento, ai progetti esecutivi e alle azioni realizzate a livello locale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza con i fondi della legge.

La realizzazione di questo strumento è avvenuta all'insegna di una duplice finalità: la creazione di una memoria – unica nel genere in Italia – su quanto è stato realizzato con i fondi della legge e il sostegno all'innovazione nel campo dei servizi sociali ed educativi per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di favorire la diffusione delle informazioni sulle diverse iniziative, valorizzarne la specificità, promuovere la replicabilità di quelle ritenute più adatte ai bisogni locali.

La tipologia di materiale che interessa la banca dati è abbastanza diversificata e "tiene sotto traccia" le diverse fasi del processo di lavoro richiesto dalla legge per la realizzazione dei piani territoriali d'intervento: dalle delibere regionali di definizione degli ambiti e d'indirizzo per la progettazione e per la ripartizione del fondo a quelle di approvazione dei piani territoriali, dai documenti dei piani territoriali a quelli dei progetti esecutivi e dei "prodotti" realizzati con le attività dei progetti, come pure ai documenti riferiti alle azioni di monitoraggio e valutazione implementate a livello di progetto, ambito e Regione.

La banca dati è in costante ampliamento. Ogni settimana viene effettuato l'aggiornamento dei dati sulle pagine web del Centro nazionale (http://www.minori.it/archivi/sistema/banca/index.htm). Attualmente contiene la documentazione relativa al primo triennio di attuazione e tutti coloro che hanno modo di consultarla sono invitati a segnalare al Centro sia errori che aggiornamenti da fare attraverso l'invio di documenti e materiali.

Il software utilizzato per la catalogazione della banca dati è Tinlib, mentre sul web opera un apposito modulo, Web-If, distribuiti entrambe dalla società If-net.

* Michele Neri e Riccardo Poli, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

2. La struttura della banca dati

La banca dati si compone di cinque archivi tra loro collegati:

- *Regioni*
- *Ambiti territoriali e città riservatarie*
- *Progetti*
- *Interventi*
- *Documenti*

L'oggetto base catalogato nella banca dati è il singolo documento, il cui contenuto informativo è ridistribuito fra i vari archivi, organizzati in schede informative tra loro collegate mediante una trama di relazioni che permettono di "navigare" da una scheda all'altra e da un'informazione all'altra.

L'archivio *Regioni* contiene le schede informative sull'ufficio di ogni amministrazione regionale preposto al coordinamento e all'applicazione della legge, con i dati relativi ai referenti amministrativi e politici, ai fondi disponibili per ciascun anno, agli obiettivi e alle priorità stabiliti con gli atti d'indirizzo e di programmazione regionale. A ogni scheda informativa regionale sono legati l'elenco degli ambiti territoriali e quello dei documenti della Regione, per ciascuno dei quali è attivo un collegamento ipertestuale alla relativa scheda informativa analitica.

L'archivio *Ambiti territoriali e città riservatarie*, analogamente a quello precedente, contiene le informazioni "anagrafiche" (nome ambito, comuni che fanno parte dell'ambito, ente capofila dell'ambito, ufficio preposto al coordinamento, nomi e recapiti dei responsabili amministrativi e politici), quelle sul finanziamento disponibile per ciascun anno, l'elenco dei titoli dei progetti che fanno parte del piano territoriale di intervento di quell'ambito e dei documenti dell'ambito territoriale. Elenchi sui quali è attivo anche in questo caso un collegamento ipertestuale alle relative schede informative analitiche.

L'archivio *Progetti* contiene le schede descrittive dei singoli progetti, relativamente a obiettivi, finalità, attività, soggetti coinvolti, soggetti titolari del progetto, bacino di utenza, target, quota di finanziamento ricevuta dalla legge per ogni annualità, articolo di legge a cui fa riferimento. A ogni scheda progetto sono legati l'elenco dei titoli degli interventi a esso collegati e quello dei documenti del progetto, per ciascuno dei quali è attivo un collegamento ipertestuale alle relative schede informative analitiche. Da ogni scheda progetto è inoltre possibile risalire all'ambito territoriale o alla Regione di riferimento.

Gli *Interventi* (che possono essere considerati come porzioni di un progetto che ne realizzano parti delle finalità complessive, attra-

verso un uso coordinato di mezzi e risorse) costituiscono un altro archivio della banca dati 285, attraverso il quale è possibile ricavare ulteriori informazioni sulle varie azioni con cui i progetti hanno preso corpo. Per gli interventi è disponibile, come per le altre, una scheda "anagrafica" unitamente alla classificazione dell'intervento in base alle tipologie codificate nel primo manuale di orientamento alla progettazione elaborato dal Centro nazionale. A ogni scheda intervento è legato un elenco con il titolo del progetto, il nome dell'ambito e della Regione a cui fa riferimento, per ciascuno dei quali è attivo un collegamento ipertestuale alle relative schede informative analitiche.

L'ultimo archivio infine contiene le schede catalografiche di tutti i tipi di documenti presenti nella banca dati. La schedatura consiste nella descrizione fisica del documento, in base agli *standard* internazionali utilizzati da biblioteche e centri di documentazione e nella sua indicizzazione. Quest'ultima operazione si basa sulla descrizione semantica del documento, attraverso l'assegnazione di termini controllati, contenuti nel *thesaurus* del Centro. I termini sono disposti in una sequenza logica in base alle le regole della *Guida all'indicizzazione per soggetto*, realizzata dal GRIS (Gruppo di ricerca sull'indicizzazione per soggetto) dell'Associazione italiana biblioteche. L'indicizzazione può essere completata da una breve sintesi, *abstract*, del contenuto del documento. Ogni documento è contrassegnato da un numero progressivo e dal nome della Regione o città a cui appartiene per la sua collocazione fisica. La consultazione può essere realizzata presso il Centro oppure on-line.

Ogni scheda di ogni archivio è collegata agli altri secondo una chiave univoca di identificazione di tipo numerico, composta secondo le regole sintattiche del seguente schema:

	a	b	c	d		e

a) Regione: due cifre (comprese tra 1 e 21, in quanto vanno distinte le Province autonome di Trento e Bolzano) che identificano in modo univoco una certa Regione. Ad esempio la scheda informativa del Piemonte è identificata dal codice 01.00.00.00.000.

b) Ambito territoriale/città riservataria: due cifre che unite alla coppia di cifre precedente, identificano in modo univoco un certo ambito territoriale o città riservataria di una certa Regione. Proseguendo sempre con il precedente esempio, l'ambito territoriale della Provincia di Torino corrisponderà al codice 01.01.00.00.000.

c) Progetto: due cifre (da 1 a 99), unitamente alle coppie precedenti, identificano in modo univoco un progetto che si trova in un certo ambito territoriale di una certa Regione. Ad esempio il progetto *Aquilone* dell'ambito territoriale della Provincia di Torino è identificato dal codice 01.01.01.00.000.

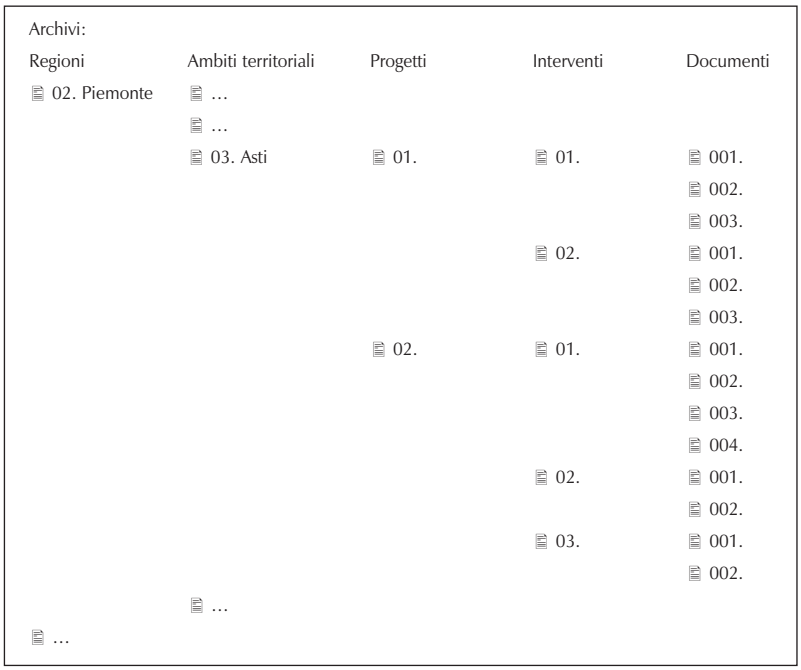
d) Intervento: due cifre (da 1 a 99), unitamente alle tre coppie precedenti, identificano in modo univoco l'intervento di un certo progetto realizzato in un determinato ambito territoriale di una certa Regione. Anche in questo caso ipotizzando che l'intervento *Centro educativo diurno*, che fa capo al progetto *Aquilone* realizzato nell'ambito territoriale della Provincia di Torino, sarà identificato dal codice 01.01.01.01.000.

e) Documento: tre cifre (da 1 a 999), unitamente alle quattro coppie precedenti, identificano in modo univoco un certo documento. I documenti possono essere in relazione a uno qualunque degli archivi precedenti. Con riferimento ai casi precedenti possiamo avere a titolo esemplificativo le seguenti situazioni:
   - 01.01.01.01.001 identifica il primo documento legato all'intervento 1, del progetto 1, dell'ambito 1 della Regione 1;
   - 01.01.01.01.002 identifica il secondo documento legato all'intervento 1, del progetto 1, dell'ambito 1 della Regione 1;
   - 01.01.01.02.001 identifica il primo documento del progetto 2, dell'ambito 1, della Regione 1;
   - 01.01.00.00.005 identifica il quinto documento riferito all'ambito 1, della Regione 1;
   - 01.00.00.00.007 identifica il settimo documento riferito alla Regione 1.

Le schede documento possono quindi riferirsi, in base alla catalogazione, sia agli interventi (es. una videocassetta) sia ai progetti (es. il documento del progetto esecutivo, un manifesto, gli atti di un convegno), sia all'ambito territoriale/città riservataria (es. il piano territoriale), che alle Regioni (es. delibera di approvazione dei piani, studio preparatorio per la definizione degli ambiti territoriali).

Il seguente schema restituisce graficamente l'idea della struttura e delle relazioni tra gli archivi della banca dati.

Grafico 1 – Struttura e relazioni tra gli archivi della banca dati



3. La ricerca nella banca dati 285

È possibile fare ricerche su tutti gli archivi della banca dati. In particolare sul web l'accesso avviene attraverso varie maschere di ricerca. I risultati di una ricerca consentono di accedere alle informazioni anche afferenti ad archivi differenti da quello su cui si è impostata la ricerca.

La prima maschera è relativa alle schede informative di Regioni, ambiti territoriali e città riservatarie. Può essere impostata sia una ricerca a testo libero che tramite la lista dei termini presenti negli archivi ordinati alfabeticamente.

La seconda maschera di ricerca è relativa ai progetti e agli interventi. Attraverso di essa è possibile ad esempio ricercare quali progetti sono stati presentati su un certo articolo della legge, oppure quali tipologie di intervento sono state realizzate e incrociare questa ricerca con un certo territorio (Regione, ambito territoriale, città riservataria), o con un certo tipo di popolazione *target*.

La maschera "enti e persone" permette invece di recuperare le informazioni su qualunque nome di ente o di persona catalogato nella banca dati. Tipicamente questo canale di accesso si rende utile quando si vogliono vedere ad esempio i progetti collegati a un certo

Comune, oppure avere informazioni sui recapiti di un certo ente o di un certo ufficio preposto all'applicazione della legge.

Infine la maschera "documenti" permette di impostare ricerche per ritrovare ad esempio i documenti dei progetti esecutivi su un certo argomento (minori stranieri, servizi prima infanzia, ludobus ecc.), oppure quelli relativi ai piani territoriali o alle delibere di indirizzo e programmazione delle Regioni. È possibile inoltre filtrare la ricerca per tipo di supporto, recuperando ad esempio tutti i cd rom catalogati, oppure tutte le video cassette. Anche in questo caso possiamo incrociare tale ricerca con un certo argomento e avere così la lista dei documenti contenenti videocassette sull'affidamento familiare oppure sui ludobus.

Indicatori di salute in età evolutiva*

1. Un sistema di indicatori per l'età evolutiva; 2. Approccio all'analisi; 3. Conclusioni e proposte

Vi è crescente consenso sulla necessità di disporre di indicatori in grado di descrivere adeguatamente sia lo stato di salute che l'offerta, l'utilizzo, la qualità e l'efficacia dei servizi sanitari. Questo riguarda naturalmente anche la salute dell'infanzia e dell'adolescenza per la quale i tradizionali indicatori basati sui tassi di mortalità perinatale e infantile non sono più sufficienti. A tutt'oggi tuttavia non sono stati identificati gli indicatori più appropriati per tali scopi né vi è omogeneità nella qualità delle fonti di dati utilizzabili ai diversi livelli e in particolare ai livelli cruciali per la programmazione (regionale e aziendale). I dati disponibili variano considerevolmente quanto a copertura, completezza, e affidabilità rendendo arduo qualsiasi confronto su base regionale e nazionale, che resta fattibile, anche in questo caso con alcuni limiti, solo per i dati più "duri" e qualitativamente omogenei, quali quelli di mortalità.

In sostanza, nonostante il bisogno sia ampiamente riconosciuto, manca una raccolta sistematica e qualitativamente valida e omogenea di dati relativi ai principali aspetti della salute, utilizzabile per la valutazione e pianificazione degli interventi.

1. Un sistema di indicatori per l'età evolutiva

Partendo da questi presupposti è stato creato un gruppo di lavoro per sviluppare un *set* essenziale e quindi limitato di indicatori di salute perinatale, infantile e adolescenziale, utilizzabile a livello delle Aziende sanitarie e delle Regioni. Il gruppo di lavoro, che ha coinvolto diverse figure professionali nell'ambito della salute pubblica infantile e delle specifiche aree di interesse, ha alla fine raggiunto un consenso su 36 indicatori, appartenenti a 17 aree, di cui è stato suggerito anche il livello di utilizzo nell'ambito del sistema sanitario (tavola 1). Il *set* comprende sia indicatori di *outcome*

* Luca Ronfani e Giorgio Tamburlini, IRCCS Burlo Garofolo, Trieste.
Il presente lavoro è almeno in parte basato su un progetto finalizzato del Ministero della sanità. Si ringrazia anche l'Associazione culturale pediatri per aver supportato le fasi iniziali del nostro lavoro.

(mortalità e morbilità) che di processo. Gli indicatori descrivono sia i bisogni di salute che l'utilizzo e l'accesso ai servizi sanitari. In tavola 2 sono riportati i principi in base ai quali gli indicatori sono stati selezionati.

Viene qui di seguito sottolineato il razionale nella scelta degli indicatori, assieme ad alcune possibili implicazioni.

Natimortalità

a) Razionale: la mortalità perinatale (natimortalità + mortalità neonatale precoce) rispecchia sia la distribuzione dei fattori di rischio che la qualità delle cure durante gravidanza (prenatale) e parto e la qualità dell'assistenza neonatale. Una distinzione tra morti intrauterine, morti prenatali e morti fetali durante il parto è necessaria per identificare le morti prevenibili (in linea di massima, le morti fetali durante il parto appartengono a questo gruppo).
b) Implicazioni: per la valutazione della qualità delle cure prenatali e durante il parto.

Tasso di mortalità neonatale

a) Razionale: rispecchia la qualità dell'assistenza neonatale. Il tasso di mortalità neonatale peso specifico rappresenta un primo ragionevole approccio all'analisi della mortalità neonatale. In linea di massima, le morti nelle classi di peso superiori ai 1500 grammi non associate a gravissime malformazioni sono evitabili con l'utilizzo appropriato delle tecnologie disponibili.
b) Implicazioni: per la valutazione della qualità delle cure perinatali compresa la regionalizzazione dei parti a rischio.

Tasso di mortalità infantile

a) Razionale: il tasso di mortalità infantile non è solo indice della condizione di salute della popolazione infantile ma più in generale del livello di sviluppo, essendo chiaramente influenzato dal livello socioeconomico. SIDS (sindrome della morte improvvisa dell'infanzia) e incidenti sono le principali cause di mortalità infantile postneonatale in Italia e quelle dove esistono maggiori possibilità di miglioramento.
b) Implicazioni: per la rivalutazione dello stato di attuazione delle misure preventive esistenti e della loro validità.

Tasso di mortalità nel gruppo di età 1-14

a) Razionale: gli incidenti rappresentano in questa fascia di età la principale causa di morte tra i maschi e la seconda tra le femmine e sono in gran parte evitabili.

b) Implicazioni: per programmi di educazione sanitaria, legislativi e per la qualità dei servizi di emergenza.

Tasso di mortalità nel gruppo di età 15-24.

a) Razionale: incidenti e suicidi sono tra le principali cause di morte in questo gruppo di età e sono in linea di massima evitabili.

b) Implicazioni: per programmi preventivi, legislativi e per la qualità dei servizi psichiatrici infantili.

Basso peso alla nascita

a) Razionale: il basso peso alla nascita è un importante indicatore sociosanitario.

b) Implicazioni: il basso peso alla nascita è un fenomeno multifattoriale con complesse implicazioni per le politiche sanitarie: un'alta percentuale indica la necessità di ulteriori indagini e di un'analisi dei dati per residenza e fattori sociali.

Malformazioni congenite

a) Razionale: si tratta di un punto molto dibattuto. Le conoscenze attuali non sono sufficienti per stabilire associazioni chiare e univoche tra malformazioni congenite maggiori e specifici fattori di rischio o misure preventive. La rosolia congenita è un evento estremamente raro in Italia (l'incidenza stimata è intorno a 1/100.000 gravidanze/anno) ed eventuali modificazioni di incidenza possono essere analizzate solo a livello nazionale. Anche i difetti del tubo neurale sono eventi relativamente rari (0,6-0,8/1000 nascite) e l'efficacia dell'utilizzo dell'acido folico preconcezionale è di difficile valutazione. Ancora, il numero totale di malformazioni congenite ha scarso significato, data l'eterogeneità nella classificazione delle anomalie minori. Il razionale per l'inclusione di questo indicatore nel sistema è quindi debole. I difetti del tubo neurale e la labiopalatoschisi possono essere scelti come indicatori in quanto maggiormente correlabili con programmi di prevenzione. L'incidenza della sindrome di Down è stata esclusa in quanto dipendente da decisioni etiche sull'aborto volontario che non dovrebbero venire influenzate dai servizi sanitari.

b) Implicazioni: per programmi di prevenzione primaria (somministrazione di acido folico/complessi multivitaminici, prevenzione del fumo in gravidanza, controllo del diabete).

Disabilità

a) Razionale: questa è l'area più importante da esplorare, valutare e migliorare in paesi con un tasso di mortalità infantile molto basso. Sfortunatamente, al momento non esiste un sistema di classificazione universale per i bambini con disabilità e siamo stati costretti a riferirci a proposte esistenti. Una classificazione basata sul tipo di difetto (disabilità sensoriale, motoria, di linguaggio, mentale ecc.) non descrive adeguatamente la gravità della disabilità né permette un approccio funzionale che identifichi le cose da fare per migliorare la qualità della vita di questi bambini. Inoltre le disabilità sono spesso associate tra loro, come per esempio nella paralisi cerebrale o nelle sindromi congenite. Studi *ad hoc* sono perciò necessari per valutare l'incidenza e la prevalenza dei difetti specifici e dei profili di disabilità. Dati questi limiti, abbiamo deciso di utilizzare i sistemi di notificazione delle disabilità già esistenti (sostanzialmente ai fini del riconoscimento dell'invalidità e dei relativi benefici) alcuni dei quali consentono di quantificare separatamente la paralisi cerebrale, e il sistema di notificazione finalizzato alla richiesta di insegnanti di sostegno a scuola. Si tratta di due fonti di dati che rispondono a esigenze diverse, quindi solo in piccola parte sovrapponibili, e proprio per questo dunque utili a descrivere fenomeni, bisogni, e "sensibilità" dei servizi sostanzialmente diversi.

b) Implicazioni: proprio per gli evidenti limiti nella qualità del dato, l'informazione raccolta da queste fonti è in grado solo molto parzialmente e grossolanamente di descrivere l'epidemiologia della disabilità e la necessità di interventi specifici, ma può fornire spunti per una riconsiderazione dei sistemi di notifica e classificazione e per l'applicazione di nuovi strumenti validati internazionalmente. Uno sforzo internazionale coordinato dall'OMS (Organizzazione mondiale della sanità) è in corso per una nuova classificazione delle disabilità applicabile all'età evolutiva.

Abuso

a) Razionale: è necessario un approccio multifonte ma le informazioni ottenute possono essere incomplete e non totalmente confrontabili, data la variabilità nei sistemi di classificazione e nei

criteri diagnostici; tuttavia informazioni in questa area sono essenziali. L'abuso sessuale è stato identificato come punto specifico data l'importanza di conoscere meglio questo fenomeno sottostimato.

b) Implicazioni: per l'allocazione di risorse specifiche a programmi di prevenzione e ai servizi di cura per i bambini che hanno subito abuso e per le loro famiglie.

HIV pediatrico

a) razionale: l'HIV (virus dell'immunodeficienza umana) pediatrico è stato un argomento di grande preoccupazione in Italia per l'alta prevalenza dell'infezione nei giovani tossicodipendenti ed il conseguente rischio di trasmissione verticale. In seguito all'avvio di programmi di prevenzione l'incidenza è ora in calo, ma resta importante un attento monitoraggio del problema.

b) Implicazioni: per programmi diretti alla riduzione della trasmissione verticale.

Gravidanza e aborto volontario <20 anni

a) Razionale: gravidanze e interruzioni volontarie di gravidanza sotto i 20 anni rappresentano (sempre nel secondo caso, spesso nel primo) un chiaro fallimento dei programmi di educazione e dei servizi di salute e sono un evento critico e un fattore di rischio. Va tenuto conto che una gravidanza desiderata in una situazione familiare bilanciata non costituisce per se stessa un fattore di rischio.

b) Implicazioni: per programmi di educazione e prevenzione rivolti agli adolescenti e per i servizi di supporto psicosociale.

Tossicodipendenza 15-19 anni

a) Razionale: vi sono dati che suggeriscono un aumento della prevalenza di tossicodipendenza tra gli strati più giovani della popolazione. L'uso occasionale di droghe maggiori e l'uso anche frequente di droghe leggere sono di difficile valutazione attraverso i dati di *routine* e non rappresentano una priorità.

b) Implicazioni: per programmi di educazione e prevenzione e per i servizi specifici di cura e riabilitazione.

Nati da parto cesareo

a) Razionale: anche se la percentuale di parti cesarei può essere influenzata dalle scelte della madre, essa dipende in gran parte da conoscenze, attitudini e interessi finanziari del personale sanitario e degli ospedali.

b) Implicazioni: per programmi di educazione, per sistemi di controllo della qualità, per programmi di formazione e di verifica diretti al personale sanitario chiave

Allattamento al seno

a) Razionale: non c'è bisogno di illustrare l'importanza di questo indicatore e le sue implicazioni. L'allattamento al seno esclusivo alla dimissione dalle maternità è importante ed è raccomandato come *routine*, ma il principale problema è la caduta della prevalenza durante il 2°-4° mese di vita.

b) Implicazioni: per i programmi di promozione dell'allattamento al seno, compresi i programmi di formazione diretti al personale sanitario chiave.

Copertura vaccinale

a) Razionale: la maggior parte delle aziende sanitarie monitorizza routinariamente la copertura vaccinale, ma la raccolta dei dati e la copertura sono irregolari. La vaccinazione antimorbillosa è al momento quella con la più bassa copertura in Italia e rappresenta quindi un buon indicatore sentinella per tutto il sistema.

b) Implicazioni: per le strategie vaccinali

Minori istituzionalizzati non penali

a) Razionale: nessun bambino dovrebbe restare a tempo pieno in un istituto per più di tre mesi. Questo è infatti un periodo di tempo accettabile per la conclusione delle procedure di adozione o affido.

b) Implicazioni: per la valutazione dei programmi di adozione e affido, per i programmi di supporto sociale.

Ospedalizzazione

a) Razionale: in Italia la percentuale di ricoveri pediatrici in ospedale è ancora troppo alta (114/1000 nel 1997) e si rende quindi necessaria la sua monitorizzazione e analisi. La maggior parte dei ricoveri dopo i 14 anni sono dovuti a incidenti e rappresentano un buon indicatore di incidenti o traumi severi. Anche i ricoveri al di fuori della Regione di residenza alla ricerca di una supposta miglior qualità delle cure sono inaccettabilmente alti in molte Regioni del Sud Italia con incremento dei costi per le famiglie e il sistema sanitario.

b) Implicazioni: per la qualità delle cure a livello primario e ospedaliero, per programmi di formazione in-service rivolti ai pediatri, per la qualità della comunicazione tra i centri di terzo livello e i livelli periferici.

Due aspetti importanti che non vengono rilevati con il sistema di indicatori proposto sono quelli della qualità delle cure e della qualità della vita per bambini affetti da malattie croniche e disabilità. La qualità delle cure può essere valutata sulla base di *standard* specifici per ciascuna condizione e in ogni caso la valutazione deve tenere in considerazione il punto di vista dei pazienti e delle famiglie. In un sistema di indicatori di salute per il bambino complessivo quindi, la qualità di vita dei bambini dovrebbe essere compresa come un indicatore multidimensionale basato sul concetto di salute come risorsa. Al momento non esiste un indicatore di questo tipo internazionalmente validato. Pertanto alcune indagini *ad hoc* finalizzate alla valutazione della qualità delle cure e della qualità della vita per una serie di malattie in condizioni croniche sono state raccomandate come componenti essenziali del sistema informativo proposto.

2. Approccio all'analisi

Come è stato detto nei principi di base per la scelta degli indicatori (tavola 2), gli indicatori proposti intendono essere orientati all'azione, cioè utili per indirizzare la definizione degli obiettivi di salute degli interventi sanitari. Tuttavia, questo processo non è per nulla semplice. Gli indicatori proposti sono infatti in grado di fornire una evidenza diretta e valida per quanto riguarda la misura in cui uno specifico obiettivo di salute, una volta definito, viene raggiunto, rendendo evidente la differenza tra il dato osservato e quello atteso (obiettivo definito). Ma l'informazione che essi forniscono sulle cause dell'eventuale differenza e sulle azioni più appropriate per colmare il divario è molto meno diretta e immediata. Questa informazione richiede un'analisi accurata dei dati dei *trend* temporali, dei possibili determinanti all'interno e al di fuori del settore sanitario, e una valutazione del potenziale impatto dei differenti interventi. Il primo passo analitico spesso richiede una ulteriore disaggregazione dei dati e talvolta una raccolta dati supplementare.

Esistono una serie di difficoltà in questo tipo di esercizio analitico: diversamente da quanto è possibile fare a livello nazionale, l'incidenza degli eventi a livello regionale e soprattutto locale, può essere insufficiente a consentire una ulteriore disaggregazione dei dati, per quanto questa difficoltà può essere superata attraverso l'analisi di un periodo più lungo (3-5 anni). In ogni caso è spesso necessario interagire con specialisti di settore per definire l'approccio analitico più appropriato per ogni specifico problema.

20 venti bis

Alla luce di tutto questo, un'altra componente inclusa nel sistema degli indicatori e nel progetto collegato è lo sviluppo di linee guida per l'interpretazione dei dati, compresi alcuni algoritmi da utilizzare per l'identificazione delle implicazioni di *policy* per ciascuno degli indicatori proposti. Sono state formulate le seguenti indicazioni generali per l'analisi:

1) dati nazionali di riferimento devono essere forniti per ogni indicatore, disaggregati per Regione e con l'indicazione dei dati riferiti agli ultimi 5 anni, per rendere possibili i confronti;
2) una serie essenziale di dati di "scenario" sociodemografico deve essere fornita come parte del sistema. Per esempio tassi di natalità, proporzione della popolazione nelle classi di età fino a 19 anni, numero di bambini immigrati, bambini in famiglie sotto la soglia di povertà, tassi di evasione scolastica, minori in carico ai servizi sociali, livelli educativi della popolazione per classi di età, tassi di disoccupazione;
3) i dati dovrebbero essere analizzati secondo il criterio dell'equità. Per alcuni degli indicatori di mortalità e per alcuni degli indicatori di accesso, l'analisi va fatta ad esempio per occupazione del padre e per livello educativo della madre;
4) è stato indicato il livello del sistema sanitario a cui ciascun indicatore può essere utilizzato validamente e che, come si è detto, dipende dalla frequenza dell'evento specifico. Questa non può essere una indicazione rigida poiché la popolazione fra zero e 19 anni in aziende sanitarie diverse può variare molto tra 20 mila e 150 mila.

3. Conclusioni e proposte

Non ci si può nascondere che la proposta formulata è ancora imperfetta, costituita com'è da indicatori eterogenei e di diverso significato che vanno da indicatori generali con larghe implicazioni quali il basso peso alla nascita o la mortalità dovuta a incidenti, ad altri più specifici, come le coperture vaccinali, in grado di condurre più direttamente agli interventi. La validità di alcuni degli indicatori proposti sia per problemi di definizione e classificazione, sia per incertezze nei modelli causali tra interventi ed esiti, può essere discussa. E, in ogni caso, il limite sta alla fonte cioè nel sistema di dati correnti esistente. La fattibilità della proposta e l'utilità del sistema di indicatori è stata comunque verificata in due Regioni italiane (Friuli Venezia Giulia e Calabria) attraverso il calcolo e l'analisi degli indicatori selezionati.

In conclusione ci sembra che il sistema proposto sia uno strumento utile per analizzare la situazione e anche per programmare gli interventi, poiché implicitamente suggerisce una serie di obiettivi di salute che

possono essere definiti ai vari livelli del sistema sanitario. Questa proposta può condurre a una iniziativa su scala nazionale, e possibilmente europea, che si affianchi ad altre già in corso in merito alla salute pubblica del bambino, per proporre un consenso su un sistema essenziale di indicatori per la salute del bambino e dell'adolescente. Una tale iniziativa se è coronata da successo potrebbe finalmente consentire un confronto valido e significativo tra le diverse Regioni italiane e tra i diversi Paesi europei, contribuendo a stimolare l'ulteriore messa a punto dei sistemi informativi sanitari e del loro utilizzo. Infine, deve essere sottolineato il significato formativo di una tale proposta per gli operatori sanitari in formazione così come per quelli già in servizio, abitualmente completamente ignari delle dimensioni quantitative dei fenomeni che riguardano sia i bisogni di salute che gli interventi.

Tavola 1. Indicatori suggeriti per la salute di bambini e adolescenti, definizioni e livello di utilizzo

Indicatori	Livello[a]
1. Natimortalità	
– numero di morti fetali per 1000 nati	R, A
– numero di morti intrauterine (22-27 settimane di età gestazionale) per 1000 nati	R
– numero di morti prenatali (>27 settimane di età gestazionale) per 1000 nati	R
– numero di morti fetali durante il parto per 1000 nati	R
2. Tasso di mortalità neonatale	
– numero di morti 0-6 giorni di vita per 1000 nati vivi	
– numero di morti 0-28 giorni di vita per 1000 nati vivi	R, A
– Tasso di mortalità neonatale peso-specifico:	
numero di morti 0-28 giorni di vita in bambini con peso <1500 g per 1000 nati vivi <1500 g	
numero di morti 0-28 giorni di vita in bambini con peso tra 1500-2499 g per 1000 nati vivi tra 1500-2499 g	
numero di morti 0-28 giorni di vita in bambini con peso ≥ 2500 g per 1000 nati vivi ≥ 2500 g	R
3. Tasso di mortalità infantile	
– numero di morti sotto l'anno di vita per 1000 nati vivi	R, A
– numero di morti sotto l'anno di vita dovute a SIDS per 1000 nati vivi	R
– numero di morti sotto l'anno di vita dovute a incidenti per 1000 nati vivi	R
4. Tasso di mortalità 1-14	
– numero di morti tra 1-14 anni per 100.000 persone 1-14 anni	R, A
– numero di morti tra 1-14 anni dovute ad incidenti per 100,000 persone 1-14 anni	R
5. Tasso di mortalità 15-24	
– numero di morti tra 15-24 anni per 100.000 persone 15-24 anni	R, A
– numero di morti tra 15-24 anni dovute a incidenti per 100.000 persone 15-24 anni	R
– numero di morti tra 15-24 anni dovute a suicidio per 100.000 persone 15-24 anni	R
6. Basso peso alla nascita	
– neonati con peso alla nascita inferiore ai 2500 g per 1000 nati	R, A

[a] *egioni, A Aziende sanitarie*

20 venti bis

Tavola 1. Indicatori suggeriti per la salute di bambini e adolescenti, definizioni e livello di utilizzo (segue)

Indicatori	Livello[a]
7. Malformazioni congenite	
– numero totale di malformazioni congenite rilevabili alla nascita per 1000 nati	R, A
– presenza di difetti del tubo neurale rilevabili alla nascita per 1000 nati	R
– presenza di labioschisi/palatoschisi rilevabile alla nascita per 1000 nati	R
8. Disabilità	
– numero di bambini nati in un determinato anno con diagnosi di paralisi cerebrale infantile nei primi 3 anni di vita per 1000 nati vivi in quell'anno	R
– numero di bambini con disabilità riconosciuta agli effetti dell'invalidità civile 0-4 e 5-14 anni per 1000 bambini 0-4 anni/5-14 anni	R, A
– numero di bambini 3-13 con attribuzione di sostegno scolastico per 1000 bambini 3-13 anni	R, A
9. Abuso	
– numero di nuovi casi/anno in bambini tra 0-14 anni per 1000 bambini 0-14 anni	R, A
– numero di nuovi casi di abuso sessuale/anno in bambini tra 0-14 anni per 1000 bambini 0-14 anni	R, A
10. HIV pediatrico	
– numero di nuovi casi/anno in bambini tra 0-14 anni per 1000 bambini 0-14 anni	R
11. Gravidanza <20 anni	
– numero di nuove gravidanze/anno condotte a termine in donne 15-19 anni per 1000 donne 15-19 anni	
– numero di nuove IVG/anno in donne <15 anni per 1000 donne <15 anni	
– numero di nuove IVG/anno in donne 15-19 anni per 1000 donne 15-19 anni	R, A
12. Tossicodipendenza 15-19 anni	
– numero di nuovi casi/anno in ragazzi tra 15-19 anni per 1000 ragazzi 15-19 anni	R, A
13. Nati da parto cesareo	
– numero di nati da parto cesareo per 100 nati	R, A
14. Allattamento al seno	
– numero di bambini a 4 mesi di età allattati esclusivamente al seno nelle ultime 24 ore per 100 bambini a 4 mesi	R, A
15. Tasso di vaccinazione	
– numero di bambini a 24 mesi di età vaccinati contro il morbillo per 1000 bambini a 24 mesi di età	R, A
16. Minori istituzionalizzati non penali (con durata >3 mesi)	
– numero di bambini 0-18 anni istituzionalizzati per 1000 bambini 0-18 anni	R, A
17. Ospedalizzazione	
– numero di ospedalizzazioni 0-14 anni per 1000 persone 0-14 anni	R, A
– numero di ospedalizzazioni 15-19 anni per 1000 persone 15-19 anni	R, A
– numero di ospedalizzazioni al di fuori della Regione di residenza 0-19 anni per 1000 persone 0-19 anni	R

a *egioni, A Aziende sanitarie*

Tavola 2. Principi di base per la selezione degli indicatori

a. Gli indicatori identificati devono essere in grado di definire i principali bisogni di salute dalla nascita all'adolescenza e valutare i principali interventi aventi rilievo di sanità pubblica per questa fascia di età.

b. Completezza e fattibilità devono essere entrambe soddisfatte nella misura del possibile. Dato che il set di indicatori da proporre rappresenta il set minimo di dati da raccogliere e analizzare annualmente a livello locale e regionale, l'impegno richiesto non può essere superiore alle capacità del sistema.

c. Gli indicatori proposti devono essere il più possibile affidabili e validi e riferirsi a eventi numericamente significativi almeno in un periodo di 5 anni nella popolazione considerata. È quindi necessario fornire definizioni precise e descrivere accuratamente le fonti dei dati, comprendendo anche suggerimenti per migliorarne la qualità.

d. Tutte le informazioni devono essere per quanto possibile ricavabili dai dati disponibili nel sistema informativo attuale. Per settori non considerati dalle statistiche correnti e abitualmente studiati con indagini ad hoc o attraverso dati multifonte, devono essere forniti suggerimenti su come includere i nuovi temi nel sistema informativo routinario.

e. Gli indicatori selezionati devono fornire indicazioni utili per la definizione di obiettivi, politiche e interventi. Per questo è necessario sviluppare anche linee guida essenziali per analizzare e interpretare i dati, e va indicato un set limitato di dati di "scenario" relativi alla condizione sociale generale del bambino e dell'ambiente che lo circonda, al fine di considerare i principali determinanti della salute infantile e fornire il razionale per interventi multisettoriali.

Il sistema di documentazione utilizzato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*

1. Le funzioni e le attività del Centro nazionale; 2. La documentazione; 3. Il sistema di documentazione del Centro nazionale; 4. La diffusione della documentazione del Centro nazionale

Il presente contributo intende fornire un quadro sulle funzioni e sulle attività del Centro nazionale, illustrando in particolare i criteri e i metodi adottati nell'ambito del sistema di documentazione e di catalogazione.

1. Le funzioni e le attività del Centro nazionale

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stato istituito dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451 per svolgere funzioni di supporto all'Osservatorio nazionale per l'infanzia. La gestione organizzativa è stata affidata dal Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri, tramite convenzione triennale, all'Istituto degli Innocenti.

Le principali funzioni e attività del Centro sono:

- contribuire alla stesura del rapporto periodico sulla condizione dei minori in Italia;
- raccogliere e organizzare la documentazione sull'infanzia e l'adolescenza attraverso la creazione di un sistema informativo articolato su tre basi dati: statistica, bibliografica, legislativa e giurisprudenziale;
- diffondere l'informazione così organizzata a tutti coloro che lavorano in questi settori: studenti, operatori dei servizi, esperti, amministratori, politici.

Con la legge 28 agosto 1997, n. 285 il Dipartimento per gli affari sociali ha attivato un servizio di informazione e di promozione delle finalità della legge. Per l'attivazione di tale servizio il Dipartimento si avvale del Centro nazionale. I compiti principali del Centro sono:

- realizzare il manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge;

* Antonella Schena, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

- realizzare una banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e finanziati dalla legge;
- offrire moduli di formazione finalizzati a un'adeguata conoscenza dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza rivolta ad amministratori locali e operatori dei servizi pubblici e privati al fine di migliorare la qualità degli interventi di loro competenza.

Quanto descritto costituisce la cornice istituzionale nell'ambito della quale il Centro svolge la propria attività.

Gli ambiti della documentazione del Centro sono i seguenti.

- Ambito giuridico e legislativo. Si occupa della raccolta della normativa europea, nazionale e regionale in tema di infanzia e adolescenza. In particolare il reperimento riguarda: le leggi nazionali, le leggi regionali, le proposte e disegni di legge, la giurisprudenza e i dibattiti parlamentari.
- Ambito statistico. Si occupa della raccolta dei dati provenienti dalle diverse fonti statistiche, della loro verifica e controllo. Le principali fonti statistiche italiane sono: Istat, Ministeri, Inail, Istituto superiore di sanità, Servizio statistico delle Regioni. Quelle europee e internazionali sono: Eurostat, Unesco, Fao, Unicef, U.S. Bureau of the Census, international statistical institute. I dati vengono poi rielaborati, dando luogo alla produzione di specifiche tavole.
- Ambito europeo e internazionale. Si occupa dei seguenti tipi di documentazione:
  - i documenti ufficiali delle istituzioni europee (Unione europea e Consiglio d'Europa): si raccolgono in particolare le risoluzioni, le raccomandazioni e le convenzioni dell'Unione europea e del Consiglio di Europa, le pubblicazioni da loro prodotte relative alle problematiche sociali sui bambini, adolescenti e famiglia;
  - i documenti delle organizzazioni internazionali (Onu, Ilo, Unesco ecc.): in particolare per quanto riguarda l'Onu vengono recuperati sistematicamente i documenti dell'Assemblea delle nazioni unite, del Comitato sui diritti del bambino, della Commissione sui diritti umani;
  - i documenti delle organizzazioni non governative più significative nell'ambito dei diritti dei bambini (Child Rights Information Network, Radda Barnen, Childwatch International, NGO Group for the Convention on the Rights of the Child), il reperimento di tale documentazione si realizza prevalentemente tramite la consultazione dei siti presenti in Internet.

- Ambito bibliografico. Si occupa di:
  - acquisire i principali periodici italiani che trattano di infanzia, adolescenza e famiglia; attualmente il Centro possiede circa 80 abbonamenti;
  - effettuare lo spoglio, attraverso la catalogazione di tutti gli articoli riguardanti l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia (gli articoli segnalati sono circa 120 al mese);
  - acquisire il materiale monografico (libri in commercio);
  - acquisire i documenti di letteratura grigia (materiali prodotti da enti, rapporti di ricerca, relazioni di convegni e seminari, tesi di laurea, cioè tutti quei documenti che non circolano attraverso canali commerciali).

2. La documentazione

L'attività di documentazione segue criteri e metodologie di lavoro ben precisi, secondo un processo che viene definito "catena documentaria". In base a tale processo, le principali funzioni della documentazione sono: il reperimento, il trattamento e la diffusione.

2.1 Funzione di reperimento

Permette l'individuazione della documentazione attraverso la consultazione di fonti di tipo cartaceo, informatico e telematico (come ad esempio i siti web su Internet). L'acquisizione può avvenire per acquisto, dono o scambio. Quest'ultima modalità è concretamente realizzabile quanto più un centro di documentazione è affermato e conosciuto nella propria attività e in grado di offrire proprie pubblicazioni da poter scambiare.

2.2 Funzione di trattamento

Permette di trattare i documenti acquisiti. Tale trattamento avviene nel rispetto delle norme approvate a livello nazionale e internazionale per la catalogazione delle diverse tipologie di documentazione. Scopo della catalogazione è produrre per ciascun documento una registrazione contenente le informazioni necessarie per descriverlo, identificarlo e reperirlo.

La catalogazione si compone di due fasi fondamentali.

Descrizione fisica del documento

Descrivere significa definire in modo completo e univoco un documento attraverso un insieme di informazioni prese dal documento stesso o da altre fonti. I principali elementi che compongono la descrizione bibliografica sono: titolo e autore, edizione, luogo di pubblicazione, nome dell'editore, anno di pubblicazione, titolo della collana, ISBN (International Standard Book Number).

20 venti bis

Descrizione del contenuto

È il processo di identificazione del contenuto concettuale del documento. Questa attività è chiamata anche indicizzazione, operazione che mira a rappresentare i risultati dell'analisi di un documento con gli elementi di un linguaggio naturale o documentario. L'indicizzazione consiste nell'esame del documento, nella scelta dei concetti da indicizzare, nella traduzione di tali concetti nel linguaggio prescelto. Esistono due tipi di linguaggi:

– linguaggio libero: è costruito sulla base del linguaggio naturale utilizzato dagli autori dei documenti (per esempio: *abstract*);

– linguaggio controllato: è detto anche linguaggio documentario che mira a rappresentare in modo univoco i concetti contenuti nel documento (per esempio: descrittori, parole chiave).

Il linguaggio controllato

Nel linguaggio controllato si hanno due diversi approcci nel recupero del contenuto dei documenti:

1) Approccio diretto: mediante una voce di soggetto o un descrittore di *thesaurus*. Le voci di soggetto sono ordinate alfabeticamente.

2) Approccio indiretto*:* si individua l'argomento di un documento il quale viene inserito in una classificazione globale. Le voci di soggetto si trovano raggruppate in classi, di solito ordinate secondo la disciplina.

Gli strumenti del linguaggio controllato più usati sono:

- Il *thesaurus* è un vocabolario dinamico di termini semanticamente correlati tra loro, che copre uno specifico campo di indagine. Viene utilizzato per tradurre il linguaggio naturale nel linguaggio documentario.

All'interno di un *thesaurus* esistono 3 tipi di relazioni:

1) Relazioni preferenziali: USE (termine preferito); UF (termine non preferito).

2) Relazioni gerarchiche: BT (termine più generale) e NT (termine più specifico).

3) Relazioni associative: RT (termine correlato).

Se il termine è ambiguo o poco comprensibile e se gli si vuole attribuire un particolare significato, il descrittore è accompagnato da una nota esplicativa o nota d'uso *scope note* (SN).

I termini del *thesaurus* possono essere:

- semplici: Bambini;
- composti: Organizzazioni dei lavoratori.

Il sistema di classificazione decimale Dewe

È il sistema più usato nel mondo: ha diviso il sapere in 10 classi principali (Generalità, Filosofia, Religione, Scienze sociali, Linguaggio, Scienze pure, Scienze applicate, Arti, Letteratura, Geografia e storia).

2.3 Funzione di diffusione

Questa funzione rappresenta l'ultimo anello della catena documentaria, in quanto l'informazione, dopo essere stata acquisita, ordinata ed elaborata, viene diffusa tra gli utenti di un determinato servizio. I centri di ricerca e di studio sentono sempre più l'esigenza di rendere noto all'esterno i risultati della propria attività.

Le modalità di diffusione riguardano:

1) pubblicazioni primarie (rapporti di ricerca, guide di servizi);
2) pubblicazioni secondarie (bollettini di aggiornamento bibliografico, banche dati non fattuali).

3. Il sistema di documentazione del Centro nazionale

L'attività di documentazione del Centro, come del resto quella di tutte le altre biblioteche e centri di documentazione, viene svolta sulla base delle funzioni illustrate poco sopra nei diversi ambiti della documentazione. Nel descrivere il sistema di documentazione del Centro, ci soffermeremo in modo particolare sulla fase del trattamento e di diffusione della documentazione.

3.1 Il trattamento della documentazione

Descrizione fisica

Per la descrizione fisica dei documenti viene utilizzato l'*International standard biblioghaphic description (ISBD): ISBD(S)* per la descrizione dei periodici, *ISBD(M)* per la descrizione delle monografie, ISBD (NBM) per la descrizione di materiali non librari, quali ad esempio le audio e video registrazioni. Per la descrizione degli articoli vengono utilizzate le *Direttive per l'applicazione delle ISBD alla descrizione delle parti componenti*.

Descrizione del contenuto

Per la descrizione del contenuto, il Centro utilizza sia il linguaggio libero che quello documentario.

- **Linguaggio libero**

  Abstract: serve a riassumere il contenuto dei documenti utilizzando il linguaggio libero. Non tutte le registrazioni catalografiche presenti nella banca dati del Centro sono dotate di *abstract*, ma soltanto quelle che vengono pubblicate.

20 venti bis

- **Linguaggio controllato**
  Il Centro sta lavorando alla realizzazione di due specifici strumenti di recupero del contenuto dei documenti che appartengono al linguaggio controllato, con l'obiettivo di fornire all'utenza corrette modalità di ricerca e la possibilità di consultare in modo unitario le tre banche dati del Centro: statistico, giuridico, bibliografico. Infatti tra i compiti principali del Centro vi è quello di fornire un sistema di informazione integrato.

Gli strumenti sono:

- Schema di classificazione sull'infanzia e l'adolescenza.
- *Thesaurus* sull'infanzia e l'adolescenza.

Schema di classificazione sull'infanzia e l'adolescenza

Thesaurus e classificazione sono due strumenti che si completano a vicenda e sono pertanto tra loro compatibili. La classificazione, infatti, ha fornito la struttura per realizzare le gerarchie tra i termini.

Lo schema di classificazione del Centro assolve principalmente alla funzione di collocazione fisica dei documenti sugli scaffali. La possibilità di assegnare la notazione classificatoria anche al record del catalogo automatizzato, fornendo una sorta di catalogo classificato, è un'opportunità in più per il ricercatore. Lo schema di classificazione costituisce una parte del lavoro più complesso di costruzione del *thesaurus*.

La classificazione è di tipo decimale, e ha la possibilità di utilizzare le notazioni geografiche previste dalla classificazione decimale *Dewey*.

Lo schema è corredato di un indice relativo contenente le voci per i termini più significativi presenti nella classificazione.

Le 10 classi previste dallo Schema del Centro:

- 000 Generalità. Classe prevista in quasi tutti gli schemi di classificazione per le opere generali (enciclopedie, dizionari ecc.) a cui non è possibile assegnare un ambito specifico.
- 100 Infanzia, adolescenza e famiglia. Essendo il campo di indagine del Centro, è stata dedicata un'intera classe allo scopo di raccogliere le pubblicazioni di insieme sulla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia.
- 200 Psicologia. Sono stati considerati gli aspetti fondamentali che riguardano i processi psicologici dell'individuo.
- 300 Società e ambiente. In questa classe sono stati considerati i gruppi e i principali processi sociali. Particolare attenzione è stata rivolta ad alcuni fenomeni sociali quali: il disagio sociale, la violenza e la delinquenza.

- 400 Diritto e istituzioni nazionali e internazionali. Scopo principale di questa classe è l'organizzazione e la collocazione della documentazione giuridica che viene quindi disposta in base all'organo emanante.
- 500 Amministrazioni pubbliche e politica. Si è previsto di raggrupparvi le opere d'insieme che riguardano la pubblica amministrazione. Nella politica è stato dato un rilievo particolare alle politiche a favore dell'infanzia e della famiglia
- 600 Educazione, istruzione e servizi educativi. In questa classe sono stati inseriti anche la formazione e l'aggiornamento professionale
- 700 Salute. Oltre agli aspetti medici e relativi alla produzione e allo sviluppo del bambino sono stati considerati anche gli aspetti relativi alla promozione della salute e alla prevenzione, dedicando una particolare attenzione al consumo e all'abuso di sostanze
- 800 Politiche sociali, servizi sociali e sanitari. Insieme all'assistenza sociale sono comprese le politiche sociali, il *welfare State* e la spesa sociale. Vengono elencate le principali tipologie di servizi sociali e sociosanitari rivolti all'infanzia e all'adolescenza.
- 900 Cultura, storia, religione. Sono stati raggruppati in un'unica classe gli aspetti che riguardano la cultura e le sue manifestazioni intellettuali.

Thesaurus sull'infanzia e l'adolescenza

Il *Thesaurus* si compone attualmente di circa 1500 termini ed è organizzato per faccette (aree semantiche di appartenenza dei singoli termini). La costruzione del *thesaurus* segue le norme internazionali per la loro costruzione e sviluppo:

- Norma UNI-ISO 2788-1993 per la costruzione dei thesauri monolingue;
- Norma ISO 5964-1985 per la costruzione dei thesauri multilingue.

Accesso ai documenti

Serve a determinare gli elementi (nomi di persone o di enti) che permettono il reperimento di una determinata descrizione fra quelle appartenenti ad altri documenti e più precisamente:

- se la biblioteca possiede un dato libro;
- quali opere di un dato autore e quali edizioni di una data opera.

Le regole utilizzate in Italia per la determinazione dell'intestazione sono le RICA (Regole italiane di catalogazione per autore).

La creazione di punti di accesso si definisce come intestazione e mira a costituire il catalogo per autori e titoli.

4. La diffusione della documentazione del Centro nazionale

Anche per il Centro di documentazione la diffusione rappresenta un aspetto fondamentale della propria attività, permettendo a un'utenza più vasta la conoscenza e l'informazione su quanto viene elaborato e prodotto.

L'attività di diffusione del Centro riguarda:

1. **Pubblicazioni primarie**

- Produzione del rapporto sulla condizione dei minori in Italia.
- Pubblicazione dei Quaderni del Centro.
- Predisposizione dello schema di rapporto per l'Onu.
- Produzione di cd rom contenenti le pubblicazioni del Centro.

2. **Pubblicazioni secondarie**

- Creazione di banche dati.
- Produzione di riviste bibliografiche.

3. **Servizi all'utenza**

- In sede: consultazione della documentazione attraverso un servizio di biblioteca.
- A distanza: richieste di bibliografie e di informazioni via e-mail, fax o per posta; invio di pubblicazioni.
- Sito Internet: www.minori.it, sul quale viene riversato tutto ciò che il Centro produce.

Il sistema statistico nazionale e il problema della rappresentazione di segmenti specifici della popolazione*

1. Premessa; 2. Le fonti di informazione utilizzate; 3. La classificazione dei dati; 4. La presentazione e l'elaborazione delle informazioni; 5. Gli indicatori e la loro importanza; 6. Problemi di interpretazione degli indicatori

1. Premessa

Chi si occupa di un problema specifico vorrebbe che il sistema nazionale delle statistiche avesse per così dire un comparto di rilevazioni e pubblicazioni dedicato a quel problema. Vorrebbe, insomma, trovare i dati e le informazioni che gli necessitano quando e come gli servono.

Per quanti sforzi si facciano non sarà mai così. Il sistema nazionale delle statistiche non risponde a una logica di frammentazione per problematiche – maschi e femmine, bambini e anziani, sani e ammalati ecc. – che, di fatto, ne produrrebbero la suddivisione in tanti piccoli e specifici Istat ciascuno con i suoi criteri, le sue classificazioni, i suoi punti di vista, le sue logiche e le sue metodologie. Non un passo avanti, dunque, ma due indietro.

Quando, dunque, si muovono dei rilievi all'Istat, non li si possono muovere a partire da una simile visione del servizio nazionale di statistica e delle sue funzioni.

Ciò naturalmente, non impedisce di affermare che l'Istat – in quanto Istituto centrale di statistica che non può non confrontarsi con molteplici necessità di dati e informazioni che spaziano su tutti i campi e che provengono dai più disparati soggetti – non debba essere più sensibile alle richieste, almeno a quelle più ragionevoli, che gli giungono dagli interlocutori, specie se istituzionali, più autorevoli. Per chiarirci: l'Istat ha siglato non troppo tempo fa un accordo con l'allora ministro delle pari opportunità del Governo D'Alema, Laura Balbo, per fornire, relativamente a tutte le statistiche le cui unità di rilevazione sono i singoli individui, dati distinti tra maschi e femmine al fine di poter valutare le differenze di genere che si annidano in molti (tutti?) i fenomeni sociali, economici, demografici.

Ugualmente, l'Istat potrebbe e dovrebbe fare una analoga operazione per ciò che riguarda i minori. Perché non fornire i dati per classi d'età in modo tale che siano ben enucleabili dagli altri tanto quelli che

* Roberto Volpi, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti.

riguardano la popolazione infantile (0-14 anni) che la popolazione minorile (0-17 anni)? A volte ci si trova invece alle prese con classi d'età che non si capisce bene a quale criterio rispondano, come quella di 15-24 anni, purtroppo frequente, che inibisce sistematicamente che si possano fare valutazioni specifiche sulla popolazione minorile.

Si deve annotare, a onor del vero, che le cose vanno sotto questo aspetto migliorando. E tuttavia, proprio in quanto vanno migliorando ci si chiede se non sia possibile uno sforzo sistematico per eliminare completamente il difetto (che, sia chiaro, non è il solo) in tutto il sistema delle statistiche.

Se ci si occupa di un problema specifico, questa è la conclusione, non si può pretendere dall'Istat uno specifico sistema delle statistiche. Si può, invece, ed è giusto, chiedere che per quanto è possibile quel problema venga tenuto presente quantomeno nella presentazione dei risultati.

2. Le fonti di informazione utilizzate

Come Centro nazionale di documentazione si capisce bene che il problema discusso in precedenza risulta ancor più importante. Se non c'è una corretta presentazione dei risultati per età rischia di non esserci, semplicemente, alcuna possibile lettura dei fenomeni dal punto di vista dei minori.

Il difetto non è solo quello, esaminato, di una presentazione dei dati per classi d'età inutilizzabili ai nostri fini. A volte succede di peggio, a volte succede che i dati vengano forniti senza alcuna distinzione per età. Quando succede così è come se, per il Centro nazionale di documentazione, non ci fossero dati di sorta.

Dunque: raccolta e presentazione, tutte le volte che le rilevazioni statistiche hanno come riferimento l'individuo, dei dati secondo classi d'età che consentano l'apprezzamento dei fenomeni dal punto di vista della popolazione minorile.

Naturalmente, come Centro nazionale di documentazione possiamo soltanto far presenti le nostre esigenze. Ma poi non ci resta che lavorare su quello che c'è.

Di solito si è assolutamente convinti che ciò che il sistema delle statistiche offre correntemente non serva che a poco, se non addirittura a nulla. Di quel che c'è si è sempre pronti a rimarcare le insufficienze, ovvero quel che manca e che dovrebbe esserci, ma pochissimo disposti a farci i conti fino in fondo. Si dovrebbe tenere presente la massima che le informazioni non sono mai troppe per poter programmare, ma neppure mai troppo poche, mentre invece mettiamo sempre l'accento sul fatto che sono troppo poche. È davvero così?

Confesso che, quando abbiamo cominciato ad andare alla ricerca di tutte le informazioni che avessero una distinzione per età tale da

consentirne per così dire lo sfruttamento in termini di documentazione e analisi sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, eravamo a nostra volta non poco scettici. Ma abbiamo dovuto, almeno in parte, ricrederci: l'universo delle informazioni che riguardano i minori che traspare dal sistema delle statistiche non è così limitato e asfittico come normalmente si crede.

Abbiamo passato al setaccio tutte le pubblicazioni (sia i veri e propri volumi che arrivano nelle librerie che la letteratura grigia ciclostilata che circola in ambiti ben più limitati) dell'Istat, dei Ministeri (della sanità, della pubblica istruzione, dell'interno, della giustizia), dell'Istituto superiore di sanità, dell'Inail, e altre ancora. E' stato un compito per molti aspetti improbo, da certosini. Ma non immune da soddisfazioni. Prima tra tutte: quella di aver portato allo scoperto una mole di dati e informazioni riguardanti i minori presumibilmente (sicuramente?) sconosciuta anche agli stessi enti produttori delle statistiche in questione.

3. La classificazione dei dati

Una volta vagliata tutta la produzione statistica esistente in campo nazionale (ed avere altresì aperto una finestra su quella internazionale), ci si ponevano altri problemi. Il primo tra tutti: dare una articolazione alla tematica generalissima dei minori, così come appariva dalle statistiche, tale da risultare la più adatta a illuminare l'universo degli stessi minori.

Senza una classificazione efficace dei fenomeni e delle problematiche interne a questo universo, com'è evidente, non si va da nessuna parte. Si rischia soltanto di ammonticchiare informazione su informazione in un guazzabuglio inestricabile dove anche l'abbondanza diventerebbe un difetto.

Dunque i problemi di una articolazione/classificazione di tutti i dati statistici esistenti secondo una logica specificamente minorile sono stati quelli ai quali ci siamo dedicati con più impegno, ricordando che per avere una classificazione efficace devono verificarsi due condizioni:

a) le informazioni debbono tutte trovare una univoca collocazione;

b) non debbono aversi sovrapposizioni tra aree, o capitoli o sezioni, in cui si decide di suddividere le informazioni stesse.

E senza neppure dimenticare che ogni classificazione fa i conti con l'informazione esistente, e che cambiando l'informazione deve ovviamente rimettere in gioco se stessa.

Queste le aree in cui abbiamo, come prima ipotesi, suddiviso le informazioni statistiche sui minori:

1. Stato e caratteristiche della popolazione minorile.
2. Matrimoni, nascite e interruzioni di gravidanza.
3. I minori e la famiglia.
4. La povertà delle famiglie.
5. I figli nelle separazioni e nei divorzi.
6. Adozioni e affidamenti preadottivi.
7. I minori stranieri in Italia.
8. La scuola dell'infanzia.
9. L'istruzione.
10. I minori con handicap nelle scuole.
11. La ospedalizzazione.
12. Le malattie infettive e l'AIDS.
13. Mortalità e cause di morte.
14. Suicidi e tentativi di suicidio.
15. Gli incidenti stradali.
16. I minori scomparsi.
17. I minori e la tossicodipendenza.
18. I minori e la giustizia.
19. Le violenze sui minori.
20. Alcuni dati indiretti sul lavoro minorile.
21. Alcuni comportamenti che influenzano la salute e altri aspetti della vita quotidiana dei minori.

4. La presentazione e l'elaborazione delle informazioni

Sono tre le operazioni che vengono svolte correntemente sui dati statistici disponibili:

a) la selezione delle informazioni che interessano (in pratica si prendono sia i dati relativi ai minori che i dati complessivi, relativi all'insieme della popolazione, di un determinato fenomeno, trascurando i dati relativi a età diverse da quelle minorili);

b) l'organizzazione di queste informazioni in tavole statistiche *ad hoc* (la nostra base di dati è in Excel ed è fatta di tavole statistiche organizzate secondo sezioni) che aggiorniamo – ed eventualmente modifichiamo – mano a mano che escono i dati;

c) il calcolo e la presentazione degli indicatori secondo vari livelli territoriali (Italia, ripartizioni territoriali, regioni).

5. Gli indicatori e la loro importanza

Qualche parola su quest'ultima operazione è indispensabile.

Le cifre assolute non sono praticamente interpretabili. Il perché è chiaro: valori assoluti diversi possono essere semplicemente il risultato di popolazioni di diversa numerosità. Così, ci aspettiamo che i dati della Lombardia siano tutt'altra cosa da quelli del Molise per la buo-

na ragione che la prima regione è più di venti volte più grande della seconda. Occorre relativizzare le cifre assolute, se vogliamo confrontarle e interpretarle. Detto in altre parole, occorre passare dalle cifre assolute agli indicatori.

Dai dati sui minori abbiamo ricavato oltre 200 indicatori. In pratica, ogni anno disponiamo di oltre 200 indicatori per giudicare delle condizioni dei minori nel nostro Paese. Non sono poca cosa.

Con indicatori intendiamo i tassi, i quozienti, i rapporti di composizione, le percentuali, i numeri indici ecc. Con il loro impiego ci si ripromettono i due seguenti obiettivi:

a) Un migliore apprezzamento dell'intensità e della qualità di un fenomeno. Per esempio: percentuale di notifiche di malattie infettive relative ai minori di 14 anni sul totale delle notifiche. Da questo semplice indicatore si vede che è la scarlattina la malattia infettiva più infantile, giacché il 96-97% delle denunce è relativo a minori di 14 anni. Diversamente, all'opposto, abbiamo la tubercolosi polmonare, malattia infettiva nella quale soltanto il 15-16% di denunce è relativo a minori di 14 anni.

b) La possibilità di istituire confronti corretti nel tempo e nello spazio. Ad esempio, l'indicatore minori denunciati per 1000 minori residenti consente di poter confrontare la criminalità minorile della Lombardia e quella del Molise e altresì quella dell'Italia di venti anni fa e quella di oggi.

6. Problemi di interpretazione degli indicatori

Anche gli indicatori pongono problemi di interpretazione, a volte notevolissimi. Occorre fare bene attenzione, se non si vogliono trarre da essi conclusioni che non stanno né in cielo né in terra. Farò alcuni esempi, per far capire come per poter interpretare correttamente gli indicatori occorre a volte sapere qual è il processo che porta ai dati grezzi dai quali l'indicatore è ricavato.

Malattie infettive. Un indicatore che possiamo ricavare dalle notifiche di malattie infettive è il seguente, molto semplice: numero di notifiche relative a bambini fino a 14 anni d'età per 1000 bambini di 14 anni residenti. Questo indicatore può essere costruito regionalmente. Niente sembra più logico, dunque, che interpretare le differenze tra le regioni rispetto a questo indicatore come differenze nell'incidenza, ovvero nel peso che queste malattie hanno nella popolazione infantile delle diverse regioni. Ma non si può. Perché le notifiche non sono le malattie e perché, per questo fatto, può darsi benissimo che in una regione le notifiche siano poche ma le malattie molte. In altre parole, le differenze nell'indicatore che abbiamo detto

potrebbero rivelare differenze nella propensione dei medici a notificare più che nell'incidenza effettiva delle malattie infettive.

Criminalità. Analogo il discorso per quel che riguarda il numero di minori denunciati per 1000 minori residenti, ovvero l'indicatore della criminalità minorile. Anche a questo proposito un valore più alto di un altro non significa necessariamente una maggiore criminalità minorile, giacché le denunce non sono i reati. A parità di reati compiuti dai minori le denunce potrebbero essere diverse per molti motivi: perché c'è meno (o più) tolleranza sociale verso certi reati compiuti dai minori; perché c'è meno (o più) presenza delle forze dell'ordine; perché c'è meno (o più) fiducia della popolazione nella polizia e nella magistratura ecc.

Dunque, occorre saper interpretare un indicatore, per farlo occorre che non si prendano i dati acriticamente, ma che si cerchi di capire bene che cosa essi stanno a significare.

Normalmente, quando si presentano i dati ci sforziamo anche di dare alcune coordinate essenziali per una loro corretta interpretazione.

Area genitorialità: i contributi

La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità*

1. Introduzione; 2. Il preambolo; 3. Contenuti e metodi di lavoro; 4. Conclusioni

1. Introduzione

Nell'impostazione dell'attività di coordinamento del seminario sulla genitorialità si è partiti da una domanda "Che fare e, soprattutto, come fare": l'interrogativo duplice – di contenuto e di metodo – nasce dalla consapevolezza che la legge 285/97 ha introdotto elementi non tanto di novità, quanto di discontinuità nell'organizzazione di una rete di servizi, sulla cui valorizzazione e potenziamento si gioca la possibilità di dare avvio a progetti che non siano un mero duplicato di quanto già attivato nelle diverse realtà territoriali.

Per rispondere al duplice interrogativo di partenza – che ha costituito il filo conduttore che ha guidato tutta l'attività seminariale – si è optato per una strategia "mista":

a) ematizzare il problema del sostegno alla genitorialità con l'obiettivo teorico ed empirico di cogliere elementi e fattori sociali e culturali interni ed esterni alla relazione genitoriale che la rendono, oggi, sempre più complessa, per alcuni altamente "improbabile";

b) riflettere sul "modello di intervento", con la consapevolezza della non adeguatezza relazionale dei più tradizionali e consolidati modelli di azione nel sociale, rispetto agli obiettivi che la legge 285/97 pone;

c) formulare una meta-riflessione sulle nuove pratiche di lavoro di quanti hanno già progettato e realizzato interventi nell'ottica della legge 285/97. Una riflessione in comune su esperienze, successi, fallimenti, vissuti personali e professionali costituisce il primo passo per la costruzione riflessiva di un diverso modello di azione-intervento, in grado di metabolizzare la nuova domanda sociale che proviene dalle famiglie.

Questi tre livelli di riflessione si devono collocare all'interno del diverso scenario in cui, oggi, famiglia e istituzioni di *welfare* sono chiamati a relazionarsi. È in questo scenario che si colloca la legge 285/97; è solo questo scenario che rende possibile la formulazione dell'interrogativo dal quale si è presi le mosse.

*Paola Di Nicola, Università di Verona, coordinatrice scientifica del seminario.

2. Il preambolo

Il contesto entro cui ci si muove è quello del *welfare mix*, vale a dire un modello di *welfare* che si regge sul principio che il sistema pubblico non ha più il monopolio della produzione e distribuzione di beni e servizi per la collettività. Questo significa che oggi, dal punto di vista politico-amministrativo si è giunti alla legittimazione di una pluralizzazione dei soggetti di *care*. Nelle pieghe della pubblica amministrazione ciò ha significato, soprattutto a livello locale, che lo Stato sociale sempre più frequentemente "appalta" l'erogazione di alcuni servizi o acquista servizi prodotti da altri, in particolare soggetti del terzo settore; questo trasferimento di funzioni non ha però un significato puramente "tattico" – di alleggerimento e snellimento di una macchina burocratica costosa e spesso inefficiente – ma risponde anche a esigenze di razionalizzazione e miglioramento dell'offerta dei servizi per la collettività, a partire da una serie di constatazioni, che proprio l'esperienza passata del *welfare* ha fatto maturare. Questo trasferimento di funzioni è avvenuto, per una serie di fattori concomitanti.

- Per l'utilità marginale decrescente dei servizi: oltre una certa soglia, l'aumento dell'offerta dei servizi non produce più incrementi significativi di "benessere" nella collettività.
- Perché vi sono bisogni che possono essere soddisfatti meglio da parte di agenzie non pubbliche, ma certamente non di mercato: si pensi a tutto il settore delle comunità terapeutiche, di accoglienza, ai servizi di accompagnamento e di *respite*.
- Perché vi sono bisogni che non possono essere socializzati, non possono essere soddisfatti dai servizi professionali, sia pubblici che di mercato, ma richiedono che gli stessi soggetti che esprimono la domanda manifestino capacità di autoorganizzazione, per recuperare capacità e competenze, per quanto sostenuti da operatori, da professionisti: si pensi al bisogno di sostegno per l'assolvimento di un compito quale quello della cura, dell'accudimento, della crescita dei figli che nessun genitore spera o pensa di dovere "delegare" ad altri.

Per la concomitanza di questi fattori, a fronte dell'esistenza di servizi che sempre più mostrano di essere inefficaci e inefficienti per fare fronte a una domanda "assistenziale" che si è modificata sensibilmente, e non tanto in direzione quantitativa, quanto in direzione qualitativa, fortissime sono oggi le spinte perché si vada in direzione di:

- una razionalizzazione delle spese e dei servizi;
- una ricollocazione di competenze e funzioni tra servizi e tra soggetti di *care*;
- una riqualificazione dell'offerta dei servizi sia sul versante della qualità, che della fonte di erogazione.

In questo contesto si colloca e si deve collocare la legge 285/97, che non dà e non vuole dare un colpo di spugna sull'esistente, ma offre l'opportunità di sfoltire, rinnovare, consolidare la rete dei servizi presenti ed attivi sul territorio. È una legge che per mezzo dello strumento del "progetto", aperto quanto ai contenuti (rispetto al tema generale dei diritti e del benessere dei bambini), non rigido quanto a metodologie di intervento e non prescrittivo quanto a soggetti di *care* da coinvolgere, tenta a livello sperimentale, di aprire nuove strade.

Nuove strade sul versante della tipologia di servizi, interventi, attività; nuove strade sul versante del rapporto con l'utente-cliente, che da destinatario passivo di prestazioni deve diventare coproduttore del bene di cui gode; nuove strade sul versante della prevenzione, che da secondaria, deve diventare primaria. È una legge, la 285/97, che tenta di favorire il passaggio – nella progettazione e organizzazione dei servizi – dalla logica assistenziale alla logica dell'*empowerment*.

Il tentativo di rispondere all'interrogativo «Che fare e come fare?» deve dunque prendere le mosse dalla constatazione che operare oggi nel settore dell'infanzia *ex lege* 285 significa muoversi entro lo scenario sopra definito.

Definito ed esplicitato il contesto entro cui ci si è collocati, i lavori seminariali hanno quindi preceduto lungo la linea dei contenuti e dei metodi, con un confronto interlocutorio fatto con operatori e amministratori che già avevano avuto esperienza di progetti realizzati in base alla legge 285/97.

3. Contenuti e metodi di lavoro

Pensare al benessere del bambino e "vedere" la famiglia, i genitori significa riconoscere che il diritto del bambino a vivere «nel migliore dei mondi possibili e nel migliore dei modi» è un diritto relazionale: è sì un diritto soggettivo, ma che si realizza all'interno di una struttura relazionale, in cui sono rilevanti non le persone fisiche, in carne e ossa, ma le relazioni di interdipendenza che le uniscono. Non è questa una invenzione moderna, è sempre stato così: oggi, tuttavia è cambiato il modo con cui si osserva e valuta questa relazione e se ne traggono conclusioni diverse. Se nel passato anche recente il bambino era considerato il "prodotto" della famiglia nel bene e nel male, e a essa spettava il compito di immetterlo nella società, oggi si tende a vedere il bambino come un soggetto in relazione con altri soggetti significativi e il suo benessere come funzione della qualità delle relazioni. Nel passato, quando la famiglia era considerata un ambito di vita quotidiana non trasparente per un osservatore esterno, un'eventuale azione dall'esterno (ad esempio da parte dei servizi), scattava solo allorquando la famiglia avesse fallito il compito, immettendo nella società un "prodotto difettoso". L'intervento era dunque assistenziale, riparatorio

e/o sostitutivo. Se, invece, si considera il bambino come un soggetto in relazione con altri significativi e si assume che il suo benessere dipenda dalla qualità delle relazioni, una riflessione ampia e pacata (senza falsi allarmismi o nostalgie del passato) sui meccanismi di funzionamento della complessa rete di legami di interdipendenza tra bambino-genitore/interno-esterno alla famiglia, consente di avvicinarsi al tema della genitorialità secondo un'ottica preventiva, privilegiando strategie di *empowerment*, più che sostitutive o riparatorie.

3.1 La genitorialità

Nel lavoro di tematizzazione della genitorialità (contenuti), la prima scelta di campo è stata quella di riferirsi alla famiglia nella sua normalità, vale a dire evitando di focalizzare l'attenzione sulle famiglie – problema o sulle famiglie che generano malessere. La seconda scelta è stata quella di ricondurre il tema in oggetto alle più ampie dinamiche sociali che, unitamente ai fattori interni, fanno sì che la relazione adulto-bambino si realizzi secondo modelli e modalità in forte discontinuità con il recente passato.

Le riflessioni sviluppate nel seminario, possono essere raggruppate intorno ai seguenti nodi problematici:

a) sul versante delle dinamiche sociostrutturali, la modernità privatizza la famiglia, se e in quanto essa è sempre meno rilevante ai fini della collocazione del soggetto nelle diverse sfere di appartenenza;

b) sul versante culturale, la modernità fa venire meno la sostanza del legame familiare che diventa puramente affettivo;

c) sul versante delle relazioni interpersonali, la modernità fa regredire la famiglia a forme primitive di comunicazione.

Anche se la famiglia continua oggi, come ieri, seppure con modalità diverse, a operare la mediazione tra natura e cultura, tra pubblico e privato per le nuove generazioni, compie questo lavoro sistematico di interconnessione tra le generazioni, percependosi sempre più "soggettivata", vale a dire come struttura relazionale che si muove e agisce sulla base di codici privati, individuali, autopoietici in un contesto strutturale e normativo a elevata complessità e contingenza. La maternità e la paternità sono una scelta, le relazioni familiari sono tendenzialmente simmetriche, basso è l'autoritarismo, gli investimenti affettivi sui figli sono altissimi, il clima familiare è ad alta densità comunicativa e affettiva, le regole sono il prodotto delle interazioni e degli aggiustamenti quotidiani, il senso di responsabilità e le aspettative/attese nei confronti dei figli sono altissimi, tanto più alti quanto più i figli sono generati per scelta, sono voluti. Effettivamente prevale una immagine di famiglia "rifugio in un mondo senza cuore", assediata

da spinte e fattori esterni che, per alcuni autori, tendono a sfondare le mura di difesa (la barriera della *privacy*), per aumentare il livello di controllo sociale su questa sfera di vita che – sembra – sia sfuggita al controllo della società.

Ma il fatto che a livello macro sociale i figli siano sempre più percepiti come "costi", che diminuisca la propensione delle giovani generazioni ad assumerli e che, infine, cresca da parte delle famiglie una nuova domanda di sostegno per la genitorialità, indicano che la crescente soggettivazione della famiglia, più che un processo di liberazione dell'individuo dai vincoli familiari e dalle norme che nel passato regolavano forme e modi del vivere sotto lo stesso tetto, altro non è che una forma esasperata di privatizzazione, nella cui sfera di influenza cade e rimane la funzione di mediazione svolta dalla famiglia. Come tale è un processo altamente normativo, che chiede alle famiglie di realizzarsi come relazione familiare – di costituirsi come relazione sociale significativa per i figli – mentre sono messe in fluttuazione molte delle componenti delle relazioni familiari: la componente organica, psicologica, culturale e normativa.

Riflettere dunque sulla genitorialità, sul problema delle forme, modi e intensità del sostegno significa non tanto fare una sorta di decalogo per un genitore "quasi perfetto", ma significa anche – e prima – interrogarsi su come è articolato, nella nostra società, il rapporto tra lavoro produttivo e lavoro riproduttivo, come è la divisione di compiti e responsabilità su base sessuale, quale la politica dei tempi, quali e quante le politiche di compatibilità, quale il rapporto tra famiglia e altre agenzie di socializzazione. Sono interrogativi, le cui risposte, tutte, dicono che, attualmente, la mediazione tra natura e cultura è ancora compito familiare e spesso femminile; che è un compito che la famiglia assolve oggi con risorse (tempo, disponibilità, certezze, coerenza, modelli di riferimento ecc.) più scarse. È una scarsità che si riflette e pesa sulla qualità delle relazioni familiari e quindi sul benessere del bambino, e che ha indotto una nuova domanda sociale, che richiede risposte altrettanto nuove. Questa nuova domanda non può e non deve essere letta come indicatore della crisi strutturale di una istituzione prossima al dissolvimento e che la società del *welfare* è pronta a sostituire, socializzandone le residue funzioni; ma deve essere interpretata come esito di un processo paradossale, che mentre chiede alla famiglia di assolvere alla insostituibile – e quindi socialmente rilevante – funzione riproduttiva della società, erode sistematicamente spazi e risorse che rendono possibile l'assolvimento di questa funzione.

Se la crisi demografica e in prospettiva il problematico rapporto tra attivi e non attivi, che sta mettendo alla corda i livelli di tenuta della maggior parte dei sistemi previdenziali, ha offerto il destro a

politici e ricercatori per iniziare a riflettere sulla necessità di realizzare politiche sociali esplicite e dirette per la famiglia, le recenti preoccupazioni circa le funzioni che la famiglia non assolve più o fa fatica ad assolvere, dimostrano che oggi la società del benessere ha ancora bisogno della famiglia, e soprattutto di una famiglia che manifesti un buon livello di funzionamento. Politiche, dunque, tese al sostegno alla genitorialità non ambiscono a sostituire la famiglia – che, tra l'altro, è un "lusso" che nessuno Stato sociale può permettersi –, ma mirano, più semplicemente, a far sì che la famiglia possa recuperare spazi e risorse per assolvere alle sue rilevanti funzioni di mediazione sociale a costi sostenibili.

3.2 I modelli di intervento: il paradigma di rete

Il sostegno alla genitorialità, se e in quanto coinvolge la famiglia nella sua normalità, presuppone innovazione non solo dal punto di vista dei servizi o degli interventi attivati, ma anche dal punto di vista del modello di azione. I lavori seminariali hanno affiancato agli aspetti contenutistici, elementi di metodo, di modello di intervento.

Si può, in prima approssimazione, definire il modello come l'applicazione di conoscenze, tecniche e procedure per conseguire determinati risultati, raggiungere specifici obiettivi, che in questo caso si possono riassumere brevemente nel termine: benessere e/o qualità della relazione genitoriale. Il modello rimanda ad un modo di lavorare, tendenzialmente standardizzato: non nel senso di stereotipato, ma nel senso di condiviso da una comunità di tecnici, operatori e pianificatori che sono chiamati a operare in particolari e specifici ambiti.

I modelli non si differenziano tanto a contenuti, quanto alla logica che tiene uniti i momenti della conoscenza, delle procedure e delle tecniche di intervento. Tale definizione sembra chiara e semplice, ma è una definizione che bene si attaglia alla risoluzione dei problemi tecnici, alla soluzione di problemi che non presuppongono il fattore umano. Quindi, così come nell'ambito delle scienze sociali non si può parlare di modelli causali predittivi, ma solo di modelli probabilistici, nell'ambito degli interventi sociali il concetto di modello deve essere visto come un modo di lavorare che tende ad avvicinarsi a un ideale astratto, senza con esso identificarsi: il modello è un'approssimazione, è un processo.

Nell'ambito del lavoro nel sociale, è possibile individuare due modelli polarizzati di intervento: quello terapeutico individuale e quello ecologico-ambientale. Forte è oggi il senso, tra tecnici e operatori, di dovere trovare altre procedure, per rispondere a problemi che i due modelli di riferimento non sanno o non sanno più risolvere. L'operatore si confronta, oggi, con due modelli, nella ricerca di una collocazione, che non è quella della equidistanza tra i due poli, ma quella del superamento.

Un confronto schematico tra i due modelli di riferimento (presentati di seguito in termini molto sintetici e volutamente polarizzati), ha offerto il destro per delineare forme e modi di nuove azioni nel sociale.

a) Modello terapeutico individuale

- Conoscenza: individuazione e definizione del problema. In questo modello, i problemi sono colti ed evidenziati tramite procedure di oggettivazione, delimitazione e classificazione.
- Procedure: individuazione dei criteri di eleggibilità e di accesso alle prestazioni. Per ogni problema esiste – almeno idealmente – una soluzione; accede a quella soluzione solo chi rientra in una specifica e determinata categoria.
- Tecniche: specifiche di intervento a seconda del problema, ma ispirate alle stessa logica. È un modello che si può definire dell'istruttività, del passaggio lineare e a senso unico delle competenze dal tecnico all'utente, secondo lo schema: A dice, B fa. La separazione tra A e B è una delle condizioni che rende possibile tale passaggio. Non si può dare alcuna simmetria, sia perché B, per definizione, non è in grado di, non ha le risorse per risolvere il suo problema; sia perché A, per agire al meglio della sua professionalità, non può mettersi nei panni di B. Non è solo questione di potere; è anche necessità di garanzia, di tutela, di difesa di un sapere che è tanto più efficace, quanto più appare completo, a tutto tondo, senza sfumature e pericolosi soggettivismi.

b) Modello ecologico ambientale

- Conoscenza: l'individuazione del problema non avviene mediante un processo di oggettivazione e di individualizzazione, ma tramite la costruzione della mappa del rischio sociale. Si tende a enucleare, individuare gli elementi esterni al sistema uomo, che lo rendono incapace di funzionare.
- Procedure: i criteri di eleggibilità, di accesso ai servizi, non sono riferiti ad individui, ma a gruppi sociali.
- Tecniche: le tecniche di intervento sono strutturali, tese più a modificare le situazioni che generano malessere, che non a "curare" la singola patologia; la relazione tra un ipotetico utente e un ipotetico operatore non si attiva necessariamente, o meglio si attiva nei termini di una fonte che emette un messaggio e un destinatario che lo riceve. Paradigmatico di questo modello di intervento è la "pubblicità progresso". Ma rientrano in tale modello anche le politiche dei tempi della città, della gestione e

fruibilità degli spazi urbani, ecc. Sono interventi anche in questo caso unidirezionali, per molti aspetti prescrittivi e in molti casi fortemente normativi.

Oggi, questi due modelli non bastano più. Non si può sostenere che essi siano superati e debbano quindi essere abbandonati: vi sono ancora problemi che devono e possono essere risolti approssimandosi, nell'azione sociale, al primo o al secondo. Ma vi sono nuovi e diversi problemi, che chiedono altre soluzioni, che rimandano ad altri modelli di intervento. Sono modelli nuovi, che richiedono una diversa messa a punto: un diverso paradigma conoscitivo, diverse procedure e nuove tecniche.

Il problema del sostegno alla genitorialità, come spazio di azione nel sociale, ben esemplifica la necessità di predisporre nuovi strumenti, a fronte di una domanda che, nella società contemporanea e complessa, si è modificata profondamente. Oggi, l'operatore sociale è chiamato non solo a farsi carico – in termini eminentemente assistenziali – dei problemi dei genitori problematici, incapaci, incompetenti, assenti, carenti, a volte anche abusanti (e questo è il tradizionale settore di intervento sulle famiglie-problema, secondo il modello terapeutico-individuale), ma anche a prendere atto che organizzazione e divisione del lavoro rendono, oggi come nel recente passato, l'assolvimento della funzione genitoriale molto problematica, dal momento che tutta l'organizzazione sociale, del lavoro e della città è impostata avendo come referenti lavoratori adulti senza carichi familiari, senza figli. Politiche dei tempi e della compatibilità rientrano nel modello ecologico-ambientale e vanno a coprire quella domanda assistenziale che affonda le sue radici nelle condizioni strutturali in cui oggi un genitore è chiamato ad agire come genitore, ma anche come lavoratore, come coniuge, come cittadino, come consumatore ecc. Ma esiste anche da parte di adulti con figli piccoli e adolescenti il bisogno di essere sostenuti nella loro funzione educativa e di socializzazione. Funzione che richiede, oggi, competenze, capacità, abilità che non possono essere più considerate "patrimonio genetico" di soggetti che sono chiamati ad agire in un contesto non tanto e non solo di pluralizzazione di norme e valori, quanto di una loro profonda "soggettivazione". Di qui la richiesta, l'attesa non tanto di interventi sostitutivi di una funzione che nessun genitore è disposto a delegare, quanto di momenti e occasioni di incontro-confronto con esperti, ma anche con soggetti che manifestano la stessa esigenza o che condividono la stessa situazione: richiesta che trova nella pratica dell'auto-mutuo aiuto e dell'*empowerment* una sua risposta. La creazione di tali occasioni, laddove non è affidata al caso – e questo oggi succede sempre più raramente –, chiama in causa – come nuova e diversa opportunità – la rete dei servizi istitu-

zionali e di terzo settore e richiede all'operatore sociale (sia pubblico, che di terzo settore) la capacità di adottare un diverso modello di intervento; tale modello presuppone l'assunzione di un nuovo paradigma conoscitivo della realtà, il paradigma di rete, che parte da una specifica prospettiva, si caratterizza per una particolare logica di ragionamento, mostra una maggiore capacità di comprensione dei meccanismi di funzionamento della società complessa e ha, quindi, ricadute operative diverse (Di Nicola, 1998).

Prospettiva

La prospettiva con la quale il paradigma di rete guarda la realtà può essere sintetizzata nei termini seguenti.

- La realtà sociale non è fatta di individui che agiscono in base a una specifica intenzionalità; la realtà sociale non è fatta di istituzioni che si impongono all'individuo. Non esiste l'individuo inteso come atomo più o meno socializzato, non esiste la società come ente esterno, come fatto sociale "esterno e coercitivo".
- La realtà sociale è fatta di relazioni sociali: l'individuo esiste sempre "in relazione con", con un *alter* e nel momento in cui è in relazione diventa società.
- La società si attualizza, diventa reale e visibile solo attraverso la relazioni che connettono gli individui: la società è fatta di reti, è una rete di reti, quindi potenzialmente non ha confini.
- L'identità dell'attore sociale non è il risultato di norme, valori, modelli di comportamento, di un linguaggio interiorizzati e assimilati sin dai primi anni di vita, rispetto ai quali costruisce la sua differenza dagli altri e si comporta in maniera conforme alle aspettative che su di lui convergono, in base alla posizione sociale che occupa e ai ruoli che gioca, ma è posta nel punto di intersecazione di più reti (cerchie) sociali. Questo significa che se analiticamente e teoricamente è possibile circoscrivere e definire le aspettative di comportamento connesse a uno specifico ruolo, empiricamente il comportamento dell'attore sociale anche in situazioni sociali molto definite e/o istituzionalizzate sarà in funzione delle sue reti di riferimento. E questo perché la sua identità è il risultato dell'appartenenza a una molteplicità di sfere di relazioni: la metafora "io molteplice" coglie perfettamente il lascito drammatico della modernità.
- La realtà della modernità non è più fatta di reti concentriche, ma di reti poste in uno spazio multidimensionale, che si intersecano in alcuni punti. Nell'intuizione di G. Simmel, questa affermazione ha anticipato di molti anni una delle caratteristiche della società moderna: la frammentazione, la perdita di un centro, di un principio ordinatore che informava tutta la realtà sociale

procedendo dal macro verso il micro, creando cerchie concentriche simili dal punto di vista dei meccanismi di funzionamento e del principio ordinatore, per quanto differenti dal punto di vista funzionale. Nella modernità si è coinvolti in una pluralità di appartenenze che derivano dalla moltiplicazione delle posizioni sociali, delle reti associative, dei gruppi di riferimento.

Logica di ragionamento

Nella logica del ragionamento, il paradigma di rete non segue il procedimento dal *macro* al *micro* o dal *micro* al *macro*, in quanto i due poli, distinguibili dal punto di vista teorico, empiricamente coincidono. In base al paradigma di rete:

- il comportamento di *ego* (attore sociale) non può essere spiegato solo in base a variabili indipendenti considerate centrali e discriminanti in assoluto (sesso, età, razza, scolarizzazione, classe sociale di appartenenza ecc.), in quanto nessuna di queste variabili gioca un ruolo determinante (e predittivo) in tutte le sfere sociali, in tutte le cerchie sociali che l'attore sociale attraversa;
- il comportamento di *ego* non dipende dal suo livello di conformità alle aspettative di ruolo, ovvero alla pressione esercitata dalle istituzioni, ma dalle caratteristiche delle sue reti di riferimento;
- anche se le diverse reti di appartenenza possono diversificarsi sulla base delle funzioni, del grado di formalizzazione, del livello di istituzionalizzazione e dei codici di riferimento, ogni attore sociale partecipa, costituisce e dà vita a più reti sociali, che, tramite il gioco delle relazioni sociali – che sono sempre multiple –, sono messe in comunicazione;
- l'attore sociale, quindi, agisce liberamente, ma sempre entro un sistema di vincoli;
- il sistema dei vincoli non è un qualcosa che esiste al di fuori dell'individuo (come fatto sociale esterno e coercitivo) ma è il risultato delle caratteristiche morfologiche e strutturali delle reti sociali di appartenenza e della posizione che, in ciascuna di esse, occupa l'attore sociale;
- l'attenzione deve essere posta non sui fenomeni, colti nella loro staticità, ma sui processi che a essi portano.

Perché leggere la realtà come rete

Con un *incipit* che vuole essere una dedica, Boudon trasforma l'affermazione di Pareto, secondo il quale «La logica cerca perché un ragionamento è erroneo, la sociologia perché esso ottiene un diffuso consenso», nel filo conduttore della sua riflessione: «La questione di sapere come e perché si aderisca ad una certa idea, e quali siano, per adottare un'espressione di Pascal, le «forze che ci inducono ad acconsentire». (Boudon, 1993)

Parafrasando Boudon, si può sostenere che la lenta, ma prorompente diffusione del paradigma di rete dipende dal fatto che sono in atto forze che ci inducono ad acconsentire, vale a dire ci inducono a ritenerlo un paradigma che meglio si adatta a comprendere e spiegare i meccanismi di funzionamento della società contemporanea. Quando si afferma (Donati, 1991) che la società contemporanea è sempre più relazionale e che il sociale sembra essersi disciolto, si rinvia sostanzialmente a due ordini di problemi:

- al problema delle nuove configurazioni sociali che stanno emergendo, per effetto della crescente complessità sociale;
- al problema dei limiti che le tradizionali rappresentazioni – e interpretazioni – del sociale (la "rappresentazione" organicistica o sistemica, sia nelle versioni funzionaliste che del conflitto) incontrano nel riflettere su, comprendere e spiegare il sociale.

L'emergere di nuove configurazioni sociali significa che oggi, dal punto di vista dell'attore sociale, sesso, età, occupazione, ad esempio, non identificano più chiare e precise posizioni sociali, a cui sono connessi altrettanto chiari e precisi ruoli, che definiscono e delimitano l'identità del soggetto. Se sino a non molti anni fa (si pensi all'Italia degli anni Quaranta-Cinquanta) una donna di 35 anni era, molto verosimilmente (e mediamente) coniugata, madre, casalinga e con una scolarizzazione più bassa di quella del marito, perfettamente integrata nel suo ruolo di moglie-madre a cui era stata socializzata sin dai primissimi anni di vita, oggi l'età di una donna poco dice – come rappresentazione sociale della sua identità e come variabile "predittiva" del suo comportamento – circa la posizione sociale che si pensa debba o possa occupare. E discorso analogo si può fare per l'uomo. Parallelamente, in una società in cui il lavoro, da attività quasi "naturale" dell'uomo che lo accompagnava per tutto l'arco della vita, diventa condizione a termine (è una fase, quella lavorativa, che inizia e si conclude in un arco temporale definito) e, soprattutto, contingente, sottoposta a vincoli e regole che per l'attore sociale rispondono a una razionalità opaca e oscura, inintellegibile (per cui convivono fenomeni di piena occupazione e di disoccupazione strutturale), il lavoro non può più essere visto come una categoria "classificatoria" dell'attore sociale, né può più essere considerato una delle leve centrali, rispetto alla quale l'attore sociale definisce la sua identità. Per rimanere sul tema della genitorialità, a fronte dei rilevanti processi di deistituzionalizzazione della famiglia, della pluralizzazione delle norme e dei valori connessi al fare e vivere in famiglia; a fronte dei mutamenti che hanno investi-

to il *timing* di vita dei soggetti (per cui non c'è più un'età "normalmente attesa" in cui ci si sposa e si genera un figlio) e della diffusione di nuove e diverse forme familiari, la variabile "genitore" ben poco dice oggi circa i comportamenti reali connessi a tale ruolo, così come non è più chiaramente e normativamente definito cosa debba e possa fare un genitore.

Dal punto di vista del sistema, non è più pensabile "pensarlo", nei suoi meccanismi di funzionamento, come insieme predefinito di parti, funzionalmente e reciprocamente connesse e legate, a confini definiti, per quanto variabili, che modifica le sue strutture interne attraverso un interscambio continuo con l'ambiente, in quanto da un punto di vista analitico è impossibile fissarne i confini.

Queste nuove configurazioni sociali necessitano di nuovi e diversi paradigmi conoscitivi, più adeguati per una loro rappresentazione sociale e sociologica. Il paradigma di rete può essere inteso come formulazione – o se si vuole, tentativo di formulazione – di una nuova e diversa rappresentazione, che non pretende di dire nulla sulla natura ontologica della realtà e del sociale.

Il superamento dei concetti di ruolo, posizione e funzione sociale, l'abbandono del concetto di sistema e l'assunzione del concetto di società come rete di reti e di un attore sociale la cui identità è posta nel punto di intersercazioni di molteplici cerchie sociali, costituiscono i fattori caratterizzanti del paradigma di rete: elementi, questi, di una nuova e diversa rappresentazione (interpretazione) sociale e sociologica. All'interno di tale paradigma, si sono sviluppate specifiche ipotesi interpretative (teorie) dei fenomeni, dei processi sociali e delle connessioni tra "fatti". Il paradigma di rete non pretende di esaurire tutta la realtà (tale ambizione è propria dell'approccio relazionale), ma solo di sondare la capacità euristica di un modo nuovo di porre problemi e cercare soluzioni.

Il modello di intervento di rete

L'assunzione del paradigma di rete per comprendere e spiegare i meccanismi di funzionamento della società complessa, ha delle ricadute operative specifiche, che si inscrivono in un diverso modello.

Dal punto di vista della conoscenza, della individuazione del problema sul quale intervenire, l'attenzione non è posta sul soggetto o sull'ambiente, ma sulle relazioni sociali: in tema di sostegno alla genitorialità, il problema non è dato dal genitore carente o assente, né dai fattori ambientali e strutturali che influenzano i modi in cui uomini e donne assolvono più o meno bene alle loro rispettive funzioni sociali, ma dal significato che uomini e donne annettono alle loro relazioni di vita quotidiana (madre-figlio/a; padre-figlio/a; moglie-marito) dentro e fuori della famiglia, che sono sempre "scelte" entro un sistema di vincoli.

Dal punto di vista delle procedure, non si tratta di individuare criteri di eleggibilità, ma solo creare opportunità perché vincoli e opportunità connesse alle relazioni genitoriali possano essere fatti oggetto di una meta-riflessione comune.

Dal punto di vista delle tecniche, non è necessario dare servizi, prestazioni, consulenze, ma è necessario dare l'opportunità affinché gli stessi soggetti interessati producano i beni e i servizi di cui hanno bisogno.

3.3 Le "nuove" pratiche di lavoro

Le potenzialità della legge 285/97, giocate sia sul versante dei contenuti che delle metodologie di intervento, sono state oggetto di una riflessione condotta dai partecipanti al seminario nei lavori di gruppo. A partire dalle esperienze concretamente realizzate, dai limiti e dai problemi incontrati, ogni gruppo di lavoro è stato invitato a mettere in evidenza i punti di forza, i nodi critici e le strategie da adottare per superare le situazioni problematiche relative alle diverse fasi – ideativa, progettuale e di realizzazione – che scandiscono la realizzazione di un progetto per il sostegno alla genitorialità. I lavori di gruppo hanno fatto maturare una meta-riflessione sul "perché, come e che fare", schematizzabile nei termini seguenti:

1) **Fase ideativa:** perché dare avvio a un progetto; quali i bisogni da soddisfare, come conoscerli.
   Punti di forza
   a) partire da una richiesta esplicita, per quanto non sempre chiara, dal basso e fortemente sostenuta;
   b) poter contare sul già esistente: potersi innestare su un vecchio ramo, per avere una nuova pianta.
   Punti critici
   a) presenza di un eccesso di servizi offerti da altri soggetti;
   b) l'indifferenza, come espressione della difficoltà di politici e amministratori ad aprirsi al nuovo.
   Strategie
   a) mettersi in rete con altri enti e istituzioni, con altri soggetti;
   b) autolegittimarsi con la logica dei piccoli passi.

2) **Fase progettuale:** individuazione di obiettivi, finalità, metodologie di lavoro.
   Punti di forza
   a) il progetto è a termine, sperimentale e reversibile.
   Punti critici
   a) sovrapposizione con altri servizi;
   b) eccedenza di offerta nel settore dei servizi e degli interventi educativi;

c) incertezza dei finanziamenti;
d) precarietà e *turn-over* delle risorse umane;
e) bassa legittimazione politica.
Strategie
a) concertazione con altri enti, istituzioni per evitare doppioni e spreco di risorse ed energie;
b) acquisizione di nuove risorse (associazioni, volontariato, utenti più o meno organizzati).

3) **Fase della realizzazione:** dal progetto alla prassi: scegliere come, quando e dove realizzare le iniziative previste per il raggiungimento degli obiettivi del progetto.
Punti di forza
a) accettare che più soggetti possano dare risposte diverse allo stesso problema;
b) riconoscere che l'utente possa relazionarsi con operatori, strutture e servizi in maniera autonoma, regolando modi, forme e cadenza del suo coinvolgimento.
Punti critici
a) aumento incontrollato dell'utenza;
b) rigidità organizzativa (disponibilità oraria degli operatori);
c) perdita di vista del *target* iniziale;
d) non adeguatezza delle strutture e degli spazi.
Strategie
a) flessibilità nella riformulazione dell'offerta di servizi e/o interventi;
b) capacità di sapere e poter rifocalizzare obiettivi e interventi.

I lavori di gruppo, inoltre, hanno consentito di mettere in evidenza elementi relativi al modello di lavoro nel sociale che si inscrivono nel paradigma di rete. Il percorso di approfondimento, fatto a partire dalle riflessioni sulle esperienze di lavoro concretamente realizzate, ha consentito di individuare l'esistenza di un modello di promozione della genitorialità, che sebbene ancora latente, pur tuttavia inizia a diffondersi: è il modello della cura del sé attraverso la cura degli altri, il modello dell'auto-mutuo aiuto che si inscrive, da un punto di vista teorico, nel paradigma di rete. È un modello non intermedio tra quello terapeutico-individuale e quello ecologico ambientale. Non è una sorta di *mix* tra i due, anche se può utilizzare pratiche, procedure e tecniche dell'uno e dell'altro. È un modello "altro" che nell'ambito delle professioni sociali tende ancora a rimanere latente. Per individuarlo, per scorgerlo, come pratica emergente, per quanto non ancora sufficientemente tematizzata e focalizzata, tra le trame del lavoro svolto da alcuni dei partecipanti al seminario basta richiamare l'at-

tenzione sul fatto che in molti casi il successo del progetto ideato *ex lege* 285/97 si è realizzato quando è "passato nelle mani" di altri che hanno iniziato a gestirlo secondo la logica di chi produce servizi per sé e per gli altri; produce servizi per gli altri, mentre produce servizi per sé; produce servizi per sé mentre produce servizi per gli altri. Sono soggetti questi – nella fattispecie genitori – che in contemporanea sono diventati produttori e consumatori di sostegno alla genitorialità; genitori che hanno intrapreso la faticosa – e per molti improbabile – strada della cura del sé attraverso la cura degli altri, hanno imboccato la strada dell'auto-mutuo aiuto, dell'auto-mutua promozione.

I partecipanti ai lavori di gruppo che hanno colto, in base alle proprie esperienze, questo passaggio del testimone dall'esperto, dal professionista all'utente, al cliente, ne hanno sottolineato il carattere di effetto emergente, non previsto nella fase della progettazione dell'azione promossa in tema di genitorialità. Effetto che, sebbene ben accetto se e quando ha risolto problemi organizzativi e gestionali, ha generato anche timori, nella misura in cui mette in discussione le tradizionali competenze del professionista della "cura" e il rapporto operatore-utente. A conferma della necessità di introdurre elementi di novità e/o di discontinuità non solo nella ideazione e realizzazione dei progetti (contenuti), ma anche nella metodologia del lavoro nel sociale.

4. Conclusioni

Nell'attuale panorama delle politiche sociali, la legge 285/97 può essere considerata una delle prime tessere del costituendo mosaico delle politiche familiari, nel quadro politico-istituzionale di un *welfare mix*. È una tessera, che accanto alle più timide politiche dei redditi, dei tempi e della compatibilità, mira a sostenere il ruolo di mediazione sociale (tra i sessi e le generazioni, tra pubblico e privato) che la famiglia normalmente assolve, seppure a costi crescenti. È una legge che innova sia dal punto di vista dei contenuti che dei metodi, introducendo elementi di discontinuità, che investono sia il modo di leggere le nuove domande sociali che il modo di predisporre le risposte.

All'operatore (sia pubblico, che di terzo settore) si chiede di passare dal modello dell'istruttività (intervento come azione unilaterale), al modello della costruzione sociale (intervento come processo interattivo); si chiede di lavorare non più solo con l'individuo, di non avere come referente le categorie sociali, ma di osservare le relazioni sociali.

Si modifica anche il modo di leggere e interpretare il ruolo della famiglia. La funzione di mediazione, soprattutto nei confronti delle nuove generazioni, non è più vista e vissuta come scelta privata e irrilevante da un punto di vista sociale, ma come funzione sociale che diventa tanto più praticabile e sostenibile, quanto più essa è condivisa,

socializzata, fatta oggetto di un sapere discorsivo, che si forma attraverso il confronto con altri uguali quanto ai problemi vissuti, ma diversi quanto alle soluzioni adottate. La "debolezza" della famiglia contemporanea, il suo essere una struttura relazionale simmetrica, fluida, non statica diventa il suo punto di forza: il primo passo per chiedere aiuto e conforto è dubitare di sé e riconoscere che si ha bisogno degli altri. La forza dell'individuo atomizzato, preso e chiuso nella sua unicità, è il coraggio di dire e riconoscere che la propria unicità è tale solo in quanto è dagli altri riconosciuta, vale a dire solo e in quanto si realizza in una dimensione relazionale, al cui interno per dire "io sono e sono diverso da te" è necessario essere almeno in due.

Sostegno alla genitorialità e buone prassi*

1. Introduzione al seminario; 2. Perché sostenere la genitorialità; 3. Buone prassi: una valutazione a partire dai lavori di gruppo; 4. Il processo di attivazione e di verifica degli interventi nel campo della genitorialità; 5. Conclusioni

1. Introduzione al seminario

Affrontare il tema del sostegno alla genitorialità, sia dal punto di vista dei contenuti che del metodo, presuppone un previo lavoro di approfondimento, con l'obiettivo di portare alla luce il filo conduttore che ha contrassegnato, soprattutto sul versante dei contenuti, tutte le attività del seminario. Approfondimento che ruota intorno a tre temi: educazione familiare, servizi di *welfare* e concetto di "competenza" riferito al mestiere di genitore. Temi che possono essere riassunti in un sintetico interrogativo: perché sostenere la genitorialità? Non è un interrogativo puramente retorico, un *incipit* più o meno accattivante, in quanto il tipo di risposta che si può o si intende dare consente di collocare un ipotetico progetto teso al sostegno della genitorialità in una specifica prospettiva: assistenziale più che promozionale, sostitutiva più che di potenziamento di capacità già in essere. Se le "buone prassi" – come esperienza fatta oggetto di una specifica riflessione – possono aiutare in qualcosa, è nello sforzo di rispondere a tale interrogativo, evitando la tentazione di imboccare strade note e collaudate (ma il cui impatto sul sociale non sempre è stato oggetto di attenta valutazione), ed è questo il loro apporto costruttivo.

2. Perché sostenere la genitorialità

2.1 Educazione familiare

Manca nella tradizione pedagogica italiana il concetto di educazione familiare. È sì presente in ambito religioso, ma viene visto più come preparazione al matrimonio, alla vita di coppia: in quanto tale, la si fa prima del matrimonio religioso e, quindi, non accompagna specificatamente la coppia nel corso del suo ciclo di vita, soprattutto nei primi anni quando la cura e l'allevamento dei figli chiede alla coppia una capacità di adattamento e di cambiamento molto forte. In questi ultimi anni si sta diffondendo, come nuova forma di sostegno alla coppia, la mediazione familiare: ma anche in questo caso si è di fronte a un sostegno *una tantum*, con la sola finalità di accompagnare la coppia nel critico momento della separazione, avendo, come obiettivo,

* Paola Di Nicola, Università di Verona, coordinatrice scientifica del seminario.

non la riconciliazione, ma solo l'interesse e il benessere dei figli coinvolti nella relazione conflittuale. Questa carenza è imputabile a vari fattori, non da ultimo al fatto che si è sempre ritenuto che l'educazione familiare ricadesse nell'ambito della sfera privata dei valori, degli orientamenti, delle scelte di base che ogni famiglia ha il diritto di esprimere liberamente, senza alcuna interferenza esterna. Si è sempre considerata la famiglia come quell'ambito di vita, quell'isola che, come sosteneva un giurista, il diritto doveva solo lambire. A conferma della connotazione eminentemente privata, separata che le relazioni familiari hanno assunto lentamente a partire dalla modernità. È una connotazione che da un lato è andata di pari passo con la lenta riappropriazione dei figli da parte dei genitori, che sono diventati gli unici adulti non professionisti ai quali era affidato il compito della socializzazione delle nuove generazioni, e dall'altro lato ha enfatizzato l'autosufficienza normativa della famiglia in tema di cura e allevamento dei figli. Si è dunque creata una spaccatura, una separazione tra l'educazione familiare e tutti gli altri ambiti, sistemi educativi extra-familiari. Sistemi che, si diceva e si dice, non solo agiscono sulla base di specifici orientamenti e modelli (contro i modelli "naturali" seguiti dai genitori per natura e per affetto), ma soprattutto tendono ad assumere un peso, sui processi di socializzazione, sempre più incidente, pervasivo e quindi di erosione delle competenze e delle funzioni familiari.

Questa spaccatura ha fatto sì che:

- Da una parte le crescenti difficoltà delle famiglie nello scegliere, realizzare, seguire e mantenere specifiche scelte educative sono state lette ed interpretate solo ed esclusivamente come "indicatori" di un disagio, di una crisi che avrebbero investito la famiglia nel suo complesso. Più raramente queste difficoltà sono state viste come "indicatori" dei profondi mutamenti che hanno investito le relazioni familiari. Mutamenti che non possono essere liquidati solo come elementi di transizione verso una società che può fare a meno della famiglia, ma devono più propriamente essere interpretati come piena realizzazione di quell'istanza di emancipazione degli individui dalla sudditanza dalla famiglia e dall'ordine simbolico della parentela, che è alla base della modernità. Se oggi è migliorata la qualità della vita delle nuove generazioni, dell'infanzia e dell'adolescenza, questo è anche il prodotto dei cambiamenti che, in positivo, hanno investito la relazione adulto/bambino-adolescente, realizzando il passaggio da una società adultocentrica (al cui interno i bisogni dei bambini erano ricondotti, definiti e soddisfatti in rapporto ai bisogni degli adulti) a una società puerocentrica, al cui interno i bisogni delle nuove generazioni sono riferiti alla nascente cate-

goria sociale del bambino in quanto tale (e non più in quanto adulto mancato, adulto in miniatura, adulto in potenza).

- Dall'altra parte, ricondurre il cambiamento alla sola crisi, ha legittimato interventi e azioni dello Stato sociale che si sono mossi lungo la linea riparatoria, sostitutiva, assistenziale e/o professionalizzante (insegnare il mestiere di genitore).

Di qui la tendenza a spostare dal dentro – la famiglia – al fuori – la scuola, gli esperti, i consulenti – la gestione delle competenze che un adulto deve mettere in campo per crescere un bambino, un adolescente. Famiglia, dunque, considerata sempre più incompetente e irrilevante e per molti aspetti perdente rispetto alle altre agenzie educative.

In realtà la perdurante centralità della famiglia nei processi di socializzazione si gioca – secondo le riflessioni di Paola Milani – su assi quali:

- durata della funzione educativa;
- intensità dell'affettività;
- razionalità;
- spontaneità;
- assi che configurano famiglia e scuola non come poli contrapposti, ma come ambiti specifici, complementari, che devono diventare l'uno permeabile all'altro. Di qui la necessità di avvicinarsi alla genitorialità con altri occhi: non vedere la famiglia come ambito di socializzazione da controllare, neutralizzare e contenere, ma come ambito con il quale e a partire dal quale creare un "sapere discorsivo" su come crescere le nuove generazioni.

2.2 Servizi di *welfare*

Per quanto riguarda i servizi di *welfare* vi sono tre buoni motivi perché una riflessione critica sulle buone prassi possa offrire interessanti stimoli su come organizzare o riorganizzare l'offerta di nuovi e diversi servizi.

- Primo: non è più un dato acquisito, scontato e ovvio che tutti i servizi debbano essere prodotti e distribuiti dallo Stato sociale. Questo significa che chi opera in ambito pubblico deve cominciare a sviluppare la capacità di progettare e realizzare iniziative e servizi con altri soggetti. Gli altri soggetti non sono solo volontari, associazioni, agenzie *no profit* e *profit*, ma sono anche cittadini.
- Secondo: i nuovi orientamenti nel campo dei servizi tendono a sottolineare la necessità di uscire dalla logica del servizio attivato secondo il modello dello sportello: gli utenti fanno la fila per accedere alle prestazioni, che sono confezionate e offerte secondo specifiche regole e particolari regolamenti. I nuovi orientamenti

20 venti bis

emergono non solo e non tanto perché si stanno riducendo servizi, personale e *budget*, ma anche perché stanno venendo alla luce bisogni ed esigenze che richiedono e chiedono risposte diverse. Di qui la necessità di abbandonare la logica di attivazione di un servizio a partire da una legge regionale e relativo atto di regolamentazione, e di assumere la logica della progettazione, della sperimentazione di attività a volte a termine, o se si vuole attività che tendono nei contenuti a rinnovarsi sistematicamente.

- Terzo: in linea con le tendenze precedenti, si stanno ridefinendo i profili di molte professioni nel sociale: cambia il rapporto con l'utente, cambia il modo di dare il servizio, oltre che cambiare i servizi. Riflettere sulle buone prassi, significa anche cominciare a riflettere su come possa o debba essere il rapporto tra operatori del sistema formale e soggetti informali di *care*.

Gli approfondimenti condotti nel seminario sul tema delle buone prassi hanno tentato di verificare se e in quale misura si rilevano le tendenze di cambiamento sopra delineate, quale la capacità dei progetti più innovativi e significativi di assecondare, guidare i cambiamenti, creando i presupposti per una nuova cultura dei servizi.

2.3 Il concetto di competenza genitoriale

Le buone pratiche, infine, consentono di puntualizzare il concetto di competenza riferito al mestiere di genitore.

Si è sempre pensato e detto che una madre, un padre siano tali "per natura", come se le loro competenze fossero iscritte nel loro codice genetico. Per cui le crescenti difficoltà che incontrano i genitori di oggi sono solitamente viste come espressione di un cambiamento epocale, uno smarrimento dell'uomo moderno, che ha perso qualsiasi capacità di sviluppare strategie di adattamento a un ambiente che non controlla più. Perdita della memoria genetica, mancanza assoluta di risorse.

In realtà le competenze sono sempre mediate culturalmente, per cui le stesse richieste, più o meno esplicite, di aiuto, sostegno, indicazioni, suggerimenti sono prodotti di una società che chiede agli attori sociali una costante autoriflessività su tutto ciò che stanno facendo, in un contesto a elevata contingenza e a bassa normatività.

Se le società del passato erano caratterizzate soprattutto da processi di modificazione della natura esterna, la società contemporanea è caratterizzata da processi di modificazione e costruzione della natura interna. E sono processi che l'uomo moderno non può più controllare con l'istinto, la pura affettività, ma deve appellarsi a conoscenze e competenze, che sono il risultato di processi di apprendimento costanti e continui. Forte è dunque il bisogno di confronto, di informazioni, di sollecitazioni, che nulla hanno di patologico e/o problematico.

Rispetto all'interrogativo iniziale "perché sostenere la genitorialità", i lavori seminariali si sono dunque mossi entro un ambito caratterizzato da due elementi forti: il sostegno alla genitorialità come risposta a un bisogno di accrescimento di competenze nella e per la normalità e ricerca di innovazione, sia da un punto di vista dei contenuti, che delle pratiche e dei metodi di intervento.

Il filo conduttore che ha legato i lavori seminariali è stato di tipo metodologico. Se la metodologia è la scienza che riflette sul metodo, vale a dire sugli strumenti per leggere, interpretare e studiare la realtà sociale, assumere una prospettiva di tipo metodologico significa che obiettivo e finalità del seminario era capire lo strumento etichettato come "buona prassi". Al di là dei contenuti specifici, che possono variare, che variano, anzi che devono necessariamente variare, la buona prassi, scomposta nelle sue fasi, analizzata nei suoi aspetti progettuali, organizzativi e ideativi deve aiutare a comprendere quali sono e quali devono essere i passaggi che consentono, a partire da un problema, di attivare una risposta.

3. Buone prassi: una valutazione a partire dai lavori di gruppo

I lavori di gruppo, fatti a partire dalle iniziative già realizzate, hanno consentito di individuare dei nodi critici, che rendono l'attività di progettazione non semplice e lineare. Al di là del fatto che comunque si è visto nel progetto uno strumento nuovo, altamente flessibile quanto a contenuti e metodi e come tale, quindi, ricco di potenzialità, la maggior parte dei corsisti ne hanno altresì rilevato la complessità. I nodi problematici evidenziati ruotano intorno alle seguenti aree.

- La progettazione come selezione di possibilità: individuazione dei criteri guida rispetto ai quali definire l'area di intervento, gli obiettivi da raggiungere. È affiorato, tra i corsisti, il problema dell'esistenza di una certa ridondanza nell'offerta di servizi e opportunità per i genitori in alcune realtà; il timore di proporre doppioni e duplicati; la persistenza di annose aree di sofferenza e difficoltà rispetto alle quali gli strumenti di intervento disponibili sono insufficienti e spesso fallimentari. Rimane sempre sullo sfondo il problema della rilevazione dei bisogni, da molti vista come impedimento all'azione. La progettazione, oltre che l'ideazione, viene vista come un processo selettivo altamente complesso, rispetto al quale forte è il senso di inadeguatezza, di carenza di strumenti e di indicazioni guida.
- La progettazione come attività reticolare: la non coincidenza tra chi progetta e chi realizza l'iniziativa; la necessità di mettere in campo competenze, professionalità e risorse collaterali richiedono

uno sforzo e una capacità organizzativa, che diventano, spesso, nelle maglie dei regolamenti e delle prassi di lavoro, dei vincoli, dei limiti molto forti.

- La progettazione come azione a termine: il triennio viene spesso visto come lasso temporale troppo ristretto, per dare avvio a iniziative che coinvolgono più soggetti e più risorse; parallelamente la non certezza del rifinanziamento induce un senso di precarietà, che blocca la progettualità e gli investimenti a lungo termine.
- La progettazione come proposta di nuovi modelli di intervento: forte, da parte dei partecipanti al seminario, è la consapevolezza di dovere uscire da una logica riparatoria e assistenziale ed entrare nel mondo dei servizi per la normalità e decisamente spostati nella direzione del potenziamento delle capacità-risorse degli utenti. Ma è altrettanto forte la consapevolezza di non avere ancora gli strumenti professionali per farlo, a fronte di una situazione che li vede ancora oggi massicciamente impegnati sul versante assistenziale.

Le esperienze già realizzate dimostrano come sia possibile innovare nell'ambito dei servizi (sia sul versante dei contenuti che delle metodologie di lavoro), ma i lavori di gruppo hanno messo in evidenza che l'innovazione introdotta dalla legge 285/97 è solo potenziale: è una opportunità che richiede la maturazione di nuove metodologie di lavoro e di intervento non più sull'utente, ma con l'utente.

4. Il processo di attivazione e di verifica degli interventi nel campo della genitorialità

Nel corso delle attività seminariali alcuni termini sono stati ricorrenti: attività, progetti, interventi, servizi. Questi termini sono stati utilizzati in maniera intercambiabile nello sforzo di creare una base comune di conoscenze, un linguaggio condiviso che consentisse, al di là delle diverse esperienze personali, al di là delle diverse "prassi" presentate, di capire di che cosa si stava parlando.

A questo punto, nella fase finale di raccolta delle fila del discorso, diventa opportuno dare una definizione specifica del tema di cui si sta parlando, alla luce ovviamente dell'impostazione, dei principi che hanno ispirato la legge 285/97 e che *in nuce* configura la cornice entro la quale collocare servizi, interventi, azioni a favore di bambini, adolescenti, famiglie.

La legge 285/97 ha introdotto il concetto di progetto. È un concetto che si pone in forte discontinuità con una logica di attivazione dei servizi, che ha ispirato il modello di intervento tipico del nostro modello di *welfare*. In particolare quel modello che sul versante dei servizi sanitari e sociali ha preso corpo negli anni Settanta, con l'istituzione

dell'ente regionale, con la 382/75 e il relativo decreto di attuazione n. 616/77. Tale modello ha visto la sua prima e più compiuta realizzazione nell'istituzione del Servizio sanitario nazionale, delle unità sanitarie locali, ora Asl: Questo modello ha conosciuto, negli anni più recenti, profonde modificazioni, per alcuni versi veri e propri sconvolgimenti. Modificazioni che sono andate in due direzioni: da una parte la ripresa di competenze assistenziali da parte dei comuni e delle province e dall'altra parte il processo di aziendalizzazione del settore sanitario.

È un cambiamento che è stato concomitante alle più recenti tendenze di contenimento e controllo della spesa sanitaria e pubblica in generale e alla tendenza, con valenze più squisitamente culturali, a razionalizzare spese e risorse, per sfoltire servizi ridondanti, a bassa produttività, a volte duplicati di altri, inefficienti e inefficaci.

Il processo di razionalizzazione si può attivare e realizzare nella misura in cui emergano tre forti consapevolezze, in particolare che:

- esiste una utilità marginale decrescente dei servizi, per cui oltre una certa soglia l'intervento pubblico diventa diseconomico e inefficace;
- vi sono bisogni per i quali l'ente pubblico non ha competenze e risorse, per cui forte è la necessità di pluralizzare il *care system* sul versante dei soggetti produttori di beni e servizi;
- per effetto del miglioramento della qualità della vita dei cittadini, ma anche per effetto della diffusione di una cultura dei servizi, il livello di aspettative degli utenti si è innalzato, non tanto sul versante quantitativo, quanto su quello qualitativo.

Queste tre consapevolezze, che sono alla base dei processi di razionalizzazione delle risorse pubbliche, private, di terzo e di quarto settore, trovano una loro traduzione operativa nell'assunzione della logica della programmazione per "progetti".

Tre sono le caratteristiche di un progetto:

- novità nei contenuti (offerta);
- sperimentazione;
- durata a termine.

Un progetto potrà in seguito diventare prassi corrente, se il processo di validazione ne ha mostrato la fattibilità e l'utilità; ma un progetto che si esaurisce, una volta raggiunto l'obiettivo, non necessariamente è fallimentare.

4.1 Definizione di progetto

Il progetto è un processo che parte da una fase ideativa, passa attraverso la fase della traduzione delle idee in problemi e procedure, della individuazione sulla carta di metodologie, strategie e giunge alla fase della realizzazione/attuazione, concludendosi con la valutazione.

Sono fasi analiticamente distinte, ogni fase può essere ulteriormente segmentata al suo interno in ulteriori fasi e passaggi. Ma la distinzione è più analitica che empirica, in quanto la sequenza temporale può non essere sempre e comunque lineare: il punto di partenza influenza le fasi successive; ma è anche vero che una valutazione delle strategie e delle risorse può portare a una modifica o, se si vuole, a una ripuntualizzazione di quanto si era ipotizzato nella fase ideativa.

L'attività di progettazione deve rispondere a tre interrogativi:

- perché progettare: perché causale;
- a quali fini progettare: perché finale;
- come progettare: cosa fare per raggiungere gli obiettivi, alla luce del contesto al cui interno si agisce.

Il riferimento al contesto è fondamentale: non tanto e non solo perché definisce l'ambito entro il quale si attiva un progetto, ma è anche quello che pesantemente incide sulla fase ideativa, contribuendo a delineare risorse e vincoli entro cui ci si muove.

La fase della ideazione suscita l'immagine di un atto di creatività intorno al quale chi ha avuto l'idea coagula interessi, risorse, disponibilità, professionalità anche collaterali o distanti. In realtà, poiché si sta parlando di operatori e servizi, la fase ideativa non è mai puramente individuale. Anche se l'idea può essere lanciata da un politico, da un operatore, da un servizio, da un gruppo di utenti, da gruppi di utenti organizzati, da associazioni o volontari, anche se l'idea nasce in risposta alla presenza sul territorio di bisogni specifici e nuovi e/o di risorse sotto-utilizzate, non utilizzate o sperperate, anche se l'idea è formulata da una persona, proprio nel senso che viene in mente a una sola persona, in realtà il momento della ideazione è il precipitato della cultura politica, della storia di un particolare servizio, della tradizione di lavoro nel sociale, della formazione, della professionalità e del vissuto di operatori, della sedimentazione o meno di una particolare cultura dei servizi presente e diffusa in un certo territorio. Il contesto che costituisce il terreno da cui germoglia un'idea è quello che aiuta a rispondere a uno dei problemi emersi nei lavori di gruppo: capire chi sono coloro che si siedono intorno al tavolo della progettazione. È il contesto che determina la profonda differenziazione – di contenuti e di metodi – delle diverse buone pratiche presentate nel corso del seminario. Il contesto costituisce il fattore che aiuta a dare il via alla progettazione, rispetto alla quale è sempre un vincolo ed una risorsa. Il contesto influenza le stesse possibilità di realizzazione e di successo di un progetto.

Non è superfluo o ridondante chiedersi perché iniziare un'attività di progettazione, in quanto i motivi non sempre sono chiari, precisi e scontati. La fase ideativa non chiarisce gli obiettivi: spesso l'idea di fare qualcosa di nuovo e di diverso copre un arco semantico ampio e indefinito. L'idea può, potenzialmente, tradursi in tante cose. Si pensi all'idea di potenziare le capacità genitoriali: si può fare tutto e niente.

Cominciare a chiedersi proprio nella fase progettuale, perché si sta iniziando quel lavoro in quel campo, significa delineare il quadro teorico-empirico in cui si è chiamati ad agire.

Si può fare un progetto perché (a causa di)

- C'è una legge, una circolare che più o meno l'impone.
- C'è un vincolo di bilancio: alcune cose si possono fare a patto di seguire determinate procedure e prassi.
- Un politico preme.
- Per integrare un servizio carente.
- Per migliorare un servizio.
- Perché il territorio o alcuni soggetti sollecitano una nuova e diversa risposta: i bisogni sono cambiati; la popolazione è mutata dal punto di vista della composizione per fasce di età o appartenenza socioculturale; la scuola, un gruppo di utenti, un'associazione formula una richiesta specifica.
- Per offrire qualcosa in più agli utenti.
- Per offrire qualcosa di diverso.
- Per dare nuove opportunità di lavoro, soprattutto ai giovani.

Le diverse motivazioni sono state molto schematizzate, ma si possono dare casi in cui più motivazioni convivono, sono compresenti, sebbene con pesi diversi. Tuttavia, nel momento in cui operatori e altri soggetti si seggono intorno a un tavolo per fare un progetto, è importante capire, esplicitare ed esplicitarsi perché si è lì. Chiarimento che consente di rimettere a fuoco, qualora ve ne fosse bisogno, il contesto al cui interno l'idea era maturata.

Come si può notare i diversi "perché" sono stati posti lungo un *continuum* che parte da una situazione iniziale di massima autoreferenzialità (operatore e servizio chiusi in se stessi, nella logica burocratico-amministrativa), passa attraverso il momento della metariflessione sui servizi, su che cosa si sta facendo, per giungere al polo opposto, in cui l'operatore definisce la sua azione in riferimento alla domanda o ai bisogni degli utenti.

Il secondo momento della progettazione prevede l'individuazione degli obiettivi che si vogliono raggiungere (perché finale), in riferi-

20 venti bis

mento ovviamente al problema per il quale si è attivata la procedura della ideazione e costruzione di un progetto di intervento nel sociale.

È importante che gli obiettivi siano chiaramente individuati e che, soprattutto, siano pochi. Più essi sono ambiziosi, confusi, non sufficientemente focalizzati, più alte sono le probabilità di mancarli, perché la gestione delle risorse e la realizzazione delle strategie determinano una complessità incontrollabile. Gli obiettivi devono essere chiari, proprio nel senso di chiaramente e pedissequamente specificati:

- per non promettere più di quanto si possa mantenere;
- per non creare aspettative che vadano deluse;
- per non trasformare il progetto in un'azione di puntello per un servizio carente o inefficiente, che meriterebbe di essere profondamente rivisto e rinnovato.

A tale proposito i lavori del seminario hanno offerto spunti molto significativi, consentendo di verificare la validità e la fattibilità di quei progetti che hanno lavorato in campi molto circostanziati: riduzione dei ricoveri ospedalieri per problemi intestinali nei primissimi mesi di vita del bambino, attraverso la diffusione dell'allattamento al seno nei gruppi sociali marginali e a forte rischio; riduzione dell'abbandono scolastico nella fase dell'obbligo, attraverso l'adozione sociale (educatore che segue a tempo pieno la famiglia del minore); creare momenti di condivisione di saperi e pratiche connessi all'allevamento dei figli piccoli attraverso la messa a disposizione di spazi tradizionalmente gestiti da professionisti (educatori dei nidi).

4.3 Come progettare

L'individuazione dell'area di intervento, la definizione degli obiettivi apre la strada alla fase del "come fare" per creare l'accoppiata problema-risorse. Il come fare rimanda a tre momenti: definizione dei metodi di lavoro; individuazione delle risorse; collocazione spazio-temporale dell'iniziativa.

In tema di sostegno alla genitorialità, tre possono essere i metodi di lavoro:

- informare;
- formare;
- fare.

Sono tre modi di lavorare che per molti aspetti rimandano alle tre tipologie di relazione famiglia-servizi proposte da Paola Milani:

- la famiglia utente;
- la famiglia cliente;
- la famiglia *partner*.

Campagne informative, corsi per genitori, attivazione di gruppi di *empowerment* nel settore della genitorialità, apertura di spazi tradizionalmente chiusi (servizi per la primissima infanzia) ad adulti e bambini non frequentanti; un adulto che nel nido socializza con altri adulti e si occupa del suo e del bambino di altre madri: sono queste iniziative, che tutte, presuppongono un particolare tipo di coinvolgimento della famiglia, dei genitori, che a seconda dei casi e delle sollecitazioni sono destinatari, clienti o coproduttori del servizio. Ma è necessario, preventivamente, nella fase della progettazione, scegliere il tipo di relazione che si intende stabilire con la famiglia, in quanto è a partire da tale scelta che è possibile individuare le professionalità, le competenze e le risorse da mettere in campo. Definire in maniera precisa cosa fare, chi fa che cosa, dove e quando.

4.4 Attuazione di un progetto

L'attuazione del progetto presuppone la sua fattibilità in termini di:

- disponibilità reale di risorse, professionalità e competenze;
- legittimazione politica: non ovviamente nel senso di partitica, ma nel senso di azione promossa nell'ottica di un interesse pubblico, di un bene della e per la collettività, che trascende le aspirazioni individuali dei diversi promotori dell'iniziativa;
- legittimazione sociale: nel senso che l'iniziativa deve andare incontro ai bisogni, alle aspettative, alle esigenze di coloro che ne devono usufruire, con livelli più o meno elevati di partecipazione e/o condivisione.

Nella fase dell'attuazione di un progetto, quindi, è importante una sua promozione e diffusione, non tanto come forma di pubblicità, ma come primo banco di prova per sondarne la fattibilità in termini di rispondenza tra offerta e domanda. È una prova tesa a mettere in moratoria o liquidare progetti tanto elitari o "rarefatti" da dare l'impressione di essere stati ritagliati sui bisogni di pochi soggetti, di alcuni committenti, o sul bisogno di protagonismo di operatori, politici e/o testimoni significativi della comunità.

La legge 285/97 offre l'opportunità di razionalizzare, sfoltire, innovare la rete dei servizi esistenti attraverso lo strumento del "progetto", che ha un inizio e una fine: come tale apre alla sperimentazione e all'innovazione, senza vincolare risorse, professionalità e competenze in maniera rigida e *sine die*. Forte dunque è il pericolo – sottolineato anche da alcuni partecipanti al seminario – che si cominci a progettare su tutto senza una motivazione reale, che non sia il semplice desiderio di fare qualcosa, con l'esito di "creare" bisogni inesistenti, ovvero di stornare risorse e competenze dai reali problemi del territorio. Pericolo che si può evitare solo se nella fase della ideazione e della

progettazione il riferimento costante è stato all'interesse per un bene – il benessere della collettività, la qualità della vita di bambini e famiglie – che non sempre coincide con l'interesse dell'ideatore, del promotore di un'azione coordinata nel sociale. Sembra una petizione di principio: in realtà la tensione-attenzione al bene collettivo è in funzione della qualità e quantità di servizi, professionalità, competenze e progettualità già esistenti nel contesto sociale di riferimento. In questo senso si sostiene che la legge 285/97 offre l'opportunità di razionalizzare, sfoltire, migliorare, innovare la rete dei servizi già attivati.

4.5 Valutazione di un progetto

Manca nella pratica del lavoro nel sociale in Italia la cultura della rendicontabilità e della valutazione. Se per valutazione intendiamo:

a) la determinazione del valore, del prezzo di una cosa;

b) la determinazione, l'esame di tutti gli elementi necessari alla formazione di un giudizio relativo a una persona o a una cosa;

c) l'attribuzione di un giudizio di merito a cosa o persona;

appare evidente come valutare un progetto può significare:

a) stimarne i costi globali (monetari, professionali e in generale tutte le risorse che entrano in gioco);

b) valutarne la congruità rispetto agli obiettivi prefissati;

c) formulare un giudizio di merito, che può riguardare o la realizzazione del progetto o il suo impatto all'esterno.

La valutazione è dunque un processo che accompagna un progetto dalla fase della progettazione a quella della attuazione e realizzazione. Nell'accezione più comune e diffusa, la valutazione si identifica con il processo di ricerca teso a verificare il successo o meno di una attività, iniziativa, sia in termini di raggiungimento degli scopi che in termini, molto più ampi, di impatto. Nel caso specifico del sostegno alla genitorialità, la valutazione di uno specifico progetto comprenderebbe anche la capacità di misurare, stimare quanto sia aumentata la competenza genitoriale in seguito all'attivazione della risorse "sostegno". L'uso del condizionale non è casuale: valutare significa anche attribuzione di un punteggio, quindi misurazione. Qualsiasi azione nel sociale attiva dei processi complessi, in cui entrano in campo una molteplicità di variabili che sfuggono a un controllo sistematico e regolare, per il semplice fatto che molte di queste variabili altro non sono che la traduzione operativa di concetti ampi e complessi, che per essere "osservati" e quindi misurati devono essere scomposti in dimensioni più semplici, circoscrivibili e finite. Riduzione di complessità che è tanto più

facile e fattibile quanto più l'obiettivo da raggiungere risulta essere circoscrivibile e finito, vale a dire chiaramente definito e identificato. Queste difficoltà che indubbiamente ci sono e che costituiscono il cuore di gran parte del dibattito sulla valutazione (cosa valutare e come valutare), non esime tuttavia dall'iniziare a costruire una attenzione fattiva al problema di attivare processi di metariflessione sul lavoro che si svolge, soprattutto da parte di quelle professioni (operatori dei servizi) che non hanno l'abitudine a rendicontare l'attività svolta, se non in termini di prestazioni erogate (cosa, tra l'altro, che non sempre viene fatta, o viene fatta solo se c'è una richiesta specifica in tale senso). Ma tale metariflessione diventa oggi tanto più necessaria, quanto più l'accesso alle risorse è vincolato alla capacità di mostrare l'efficacia e l'efficienza dell'intervento promosso e realizzato.

Pur all'interno, dunque, di un contesto conoscitivo complesso e articolato, è necessario che il processo di valutazione, nelle tre accezioni sopra viste, sia attivato sin dalle fasi iniziali di progettazione e quindi realizzazione di un progetto.

Di qui la necessità che, appunto, diventi parte costitutiva dell'attività di progettazione una stima e valutazione precisa e puntuale dei costi e delle risorse necessarie.

Di qui la necessità che nella fase dell'attuazione si compia un lavoro regolare e sistematico di monitoraggio dell'azione intrapresa, per verificarne empiricamente – non più sulla carta, a livello di ipotesi di lavoro – la congruità tra risorse attivate e impegnate e obiettivi da raggiungere. Un lavoro di monitoraggio, questo, non fatto a caso e a naso, ma realizzato regolarmente, documentando fasi, procedure, problemi incontrati e strategie risolutive.

Di qui la necessità, infine, di porsi l'arduo interrogativo circa l'esito e l'impatto del lavoro svolto. Come si diceva è l'interrogativo più difficile, rispetto al quale l'operatore ha meno competenze e strumenti. Interrogativo tanto più difficile quanto più l'obiettivo da raggiungere era a bassa definizione. Se infatti può essere più o meno semplice, ma comunque fattibile, valutare di quanto sia diminuita – per fare un esempio – l'ospedalizzazione impropria nella fase pediatrica in seguito o in concomitanza con l'attivazione di specifici interventi o con l'introduzione di particolari e nuove procedure; se può essere facile valutare di quanto si riduce il rischio "evasione" scuola dell'obbligo in una particolare realtà territoriale per effetto o in concomitanza di un certo tipo di azione; il supposto incremento della competenza genitoriale rimane opaco, per la complessità e non univocità del concetto stesso di competenza. E sarà tanto più opaco, quanto più nella fase della progettazione non si è fatto nessun passo nella direzione di tradurre il concetto in una qualche dimensione empiricamente osservabile. Ma tale difficoltà e opacità, non esime l'operatore, l'*équipe* che

ha progettato e attuato un azione *ex lege* 285/97 dal chiedersi: il *target* per il quale l'azione è stata promossa è stato raggiunto? In che misura ed entità è stato raggiunto? Le aspettative sollecitate con l'iniziativa proposta sono state soddisfatte? Quali delle aspettative dei genitori-utenti, clienti o *partner* sono andate deluse? Le risposte a tali interrogativi consentono di superare o meno il banco di prova della validità del progetto, non solo nei termini della sua realizzazione, quanto della sua pertinenza e congruenza rispetto alle esigenze-attese di coloro che hanno usufruito, sebbene con diversi livelli di partecipazione e coinvolgimento, dell'iniziativa.

5. Conclusioni

In tema di sostegno alla genitorialità, delineato come ambito di potenzialità dalla legge 285/97 e non come *corpus* univoco e chiaro di interventi, il confronto sulle buone prassi si è rivelato particolarmente proficuo. Non tanto e non solo come occasione di confronto tra una molteplicità di iniziative che sono partite in quasi tutto il territorio nazionale, tanto più necessario nel momento in cui si è avviata la fase della riprogettazione, quanto come momento di tematizzazione e puntualizzazione di nuove e diverse metodologie di lavoro. Le crescenti difficoltà del nostro sistema dei servizi di *welfare* di raggiungere una buona adeguatezza tra bisogni e risorse derivano non solo da una riduzione delle risorse, ma anche dalle diverse e nuove domande connesse al benessere e alla qualità della vita. Il problema, dunque, non consiste nel reperire e investire più risorse, ma nel reperire e investire nuove e diverse risorse. Novità e diversità che non sono solo quantitative, ma anche qualitative: di qui la necessità di introdurre elementi di discontinuità nella pratica del lavoro nel sociale, sia sul versante dei contenuti che dei metodi di intervento.

Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione*

1. Clima; 2. L'esperienza del lavoro di gruppo; 3. Indicatori di buone prassi; 4. Condizioni per lo sviluppo di buone prassi e sostegno alla genitorialità; 5. Le criticità nella progettazione di sostegno alla genitorialità; 6. La fase ideativa; 7. La fase progettuale; 8. La fase attuativa; 9. La valutazione; 10. La logica del sostegno alla genitorialità; 11. Il ruolo dell'operatore e il sistema di competenze

1. Clima

Nei diversi seminari dal punto di vista relazionale si è creato sempre un buon clima e una buona atmosfera, sia durante le fasi di lavoro che in generale tra i membri dei gruppi. È stato riscontrato elevato interesse sia per la dimensione del confronto tra realtà territoriali diverse sia per l'esigenza di mettere a punto precisi strumenti e strategie di intervento.

I partecipanti ai seminari presentano un alto grado di difformità in relazione alle differenze delle realtà territoriali e dei livelli di realizzazione dei progetti 285. Sono venute emergendo molte specificità regionali con realtà estremamente variegate.

L'eterogeneità dei gruppi, per queste ragioni, si è rivelata risorsa ma al contempo anche un limite: risorsa perché ha facilitato l'individuazione di una dimensione di lavoro tesa alla riflessione e alla problematizzazione consentendo un'analisi a tutto campo; limite quando non ha consentito di individuare specifici punti di contatto tra realtà troppo distanti, laddove non si è riusciti a trovare spunti per proseguire il confronto su aspetti più operativi e progettuali.

Alcuni partecipanti hanno sottolineato l'utilità dei gruppi per mettere a fuoco meglio, declinare e avvicinare alle loro realtà professionali, i contenuti e gli spunti forniti dai diversi relatori. L'esigenza di disporre di più tempo per i gruppi di lavoro è stata avanzata da molti: i gruppi di approfondimento, se più frequenti e meno ampi, potrebbero sostenere la riflessione sul nesso tra contenuti esposti dai relatori (teoria) ed esperienza nei servizi (pratica).

Da parte di molti partecipanti si è registrata la necessità di una sistematica supervisione ai progetti che finora è venuta a mancare e che alcuni, almeno in parte, hanno tentato di colmare nel corso di questi seminari. Chi sta conducendo uno o più progetti avverte il

* Rielaborazione delle sintesi dei *tutors* a cura di Roberto Maurizio.

bisogno non solo di occasioni informative e formative (che alcuni sottolineano avrebbero dovuto precedere e non seguire l'attuazione dei progetti) ma di momenti di lavoro sistematici dedicati all'analisi del lavoro attivato sul campo.

2. L'esperienza del lavoro di gruppo

Nell'ambito del lavoro di gruppo vi è stata la possibilità per i partecipanti di presentare le proprie esperienze in atto nei progetti 285 relativi all'area del sostegno alla genitorialità. Per facilitare la riflessione e superare la semplice descrizione reciproca è stata proposta una griglia di aspetti/indicatori da considerare al fine di definire la tipologia degli interventi:

- servizi/soggetti coinvolti;
- partecipazione genitoriale alla scelta di essere coinvolti nell'intervento;
- ruolo, formazione di base e *in itinere* degli operatori;
- presupposti teorici di riferimento;
- obiettivi e motivazioni dell'intervento;
- livello del trattamento della motivazione;
- processo intrafamiliare assunto a bersaglio;
- processo di cambiamento privilegiato;
- metodo seguito;
- luogo, frequenza e durata;
- soggetti della famiglia coinvolti;
- attività realizzate e modalità di gestione/cogestione delle procedure;
- relazione operatori-famiglie.

3. Indicatori di buone prassi

Dalle riflessioni operate sulle esperienze dei partecipanti è stato possibile individuare alcuni indicatori possibili di "buone prassi" nel campo del sostegno alla genitorialità.

- È emersa la centralità e la rilevanza, ai fini dello sviluppo dei progetti, delle condizioni pregresse alla fase ideativa dell'intervento: l'esperienza dei diversi partecipanti ha sottolineato come condizione imprescindibile alla messa a punto di un progetto di lavoro l'esistenza di un preliminare e consolidato lavoro di rete che possa efficacemente mettere in relazione le diverse figure professionali coinvolte nel progetto stesso. Laddove esiste la pratica di un lavoro di rete articolato sul territorio ed esteso fino

a coinvolgere le famiglie, le associazioni, il volontariato, la messa a punto del progetto appare, infatti, notevolmente facilitata.

- Un'altra condizione fondamentale è rappresentata dalla presenza, fin dalle prime fasi, dei referenti istituzionali e amministrativi: la loro partecipazione attiva già nella fase ideativa appare un requisito centrale affinché il progetto sia caratterizzato da uno stile operativo di reale condivisione tra i diversi soggetti coinvolti. Inoltre la presenza delle figure amministrative e istituzionali consente di orientare la progettazione verso sviluppi compatibili e realizzabili, snellendo i passaggi, talvolta lenti e faticosi, che segnano la traduzione della fase ideativa e progettuale in quella attuativa. L'esperienza di alcuni operatori, infatti, ha sottolineato come si riveli particolarmente critico il momento dell'attuazione del progetto, soprattutto quando richiede lo svolgimento di atti amministrativi (es. le gare d'appalto per l'assegnazione a cooperative della gestione del servizio ideato).
- Si è considerato rilevante che nella fase progettuale si attivino forme sistematiche di collaborazione tra gli operatori, le famiglie, i referenti istituzionali ma che si verifichino da subito forme di collaborazione tra l'ente pubblico e il privato sociale che magari sarà coinvolto nella gestione del progetto.
- È stata ritenuta facilitante la circolazione delle informazioni tra tutti i livelli interessati, elemento questo su cui il gruppo si è particolarmente soffermato. Fare circolare le informazioni significa, talvolta, promuovere una condizione di maggiore visibilità del lavoro svolto nei servizi, lavoro che per sua natura è difficilmente visibile, non materializzabile con il rischio di dissolversi quasi in una condizione di non esistenza. Permettere maggiore visibilità al lavoro, documentandolo, rendendolo manifesto ed esplicito, facendo circolare le informazioni appare dunque un passaggio di estrema centralità.
- È stata individuata la capacità di un progetto di intervento di radicarsi nel territorio diventando parte della comunità stessa. Non esiste un modello universale e generalizzabile ma ogni realtà, in relazione alle specificità e alle risorse presenti, suggerisce approdi al territorio diversi: c'è chi esce dal servizio e tenta di allacciare relazioni con le famiglie montando una tenda in un quartiere della città, chi utilizza regolarmente i mezzi pubblici per raccogliere gli umori, il "clima", conoscere nella vita reale la gente.
- Un altro aspetto molto importante emerso è nella realizzabilità del progetto: nel senso che una buona prassi ha un senso per chi definisce il progetto, ma deve verificare se è realizzabile o meno,

un progetto ha senso se piccolo e definito nel tempo (attenzione ai vincoli reali).

- L'analisi delle esperienze ha anche messo a fuoco il fatto che in genere non si tratta di percorsi operativi lineari e agili anche perché, tra le maggiori difficoltà evidenziate, emerge la dimensione temporale: servizio, operatori, utenti, vivono secondo tempi assai diversi che spesso appaiono difficilmente conciliabili.
- Nell'ambito dei gruppi sono stati focalizzati, infine, gli aspetti portanti del processo individuati nella:
  – logica dei piccoli passi;
  – logica del progetto intervento;
  – logica dell'eteroriflessività;
  – individuazione dei possibili punti di partenza (analisi dei bisogni, richiesta manifesta dell'utente, progetto dell'operatore).

4. Condizioni per lo sviluppo di buone prassi e sostegno alle genitorialità

A livello politico istituzionale è emersa la necessità del passaggio da un'ottica assistenziale a un'ottica di *empowerment* mettendo in risalto la necessità di superare lo scarto tra politico e tecnico a livello di linguaggio, di condivisione di obiettivi da raggiungere e, conseguentemente, di condivisione di progetti e di sostegno economico.

A partire da tale premessa di interconnessione del piano politico istituzionale e tecnico, unitamente agli elementi di innovazione introdotti dalla L. 285/97 (necessità di scambio e incontro tra politico e tecnico e creazione di una cultura di servizi orientati alla promozione) si determina una duplice ricaduta: di una maggiore visibilità dell'operatore come promotore di politiche sociali e dell'entrata del cittadino come nuovo interlocutore, fruitore, titolare insieme all'operatore dell'intervento stesso e autopromotore e attivatore di risorse, nuovi progetti e servizi.

Emerge, in ultimo, il bisogno di una più chiara definizione e collocazione degli interventi all'interno della tipologia di *welfare* presente attualmente in Italia che evidenzia un processo di "delega" dello Stato alla famiglia, con un forte investimento sulla dimensione relazionale come risorsa centrale e predominante ed elemento propulsivo e generativo di benessere.

A livello interistituzionale è maturata l'idea che sia necessario:

a) acquisire una dimensione di maggiore flessibilità del servizio implicante il passaggio e la trasformazione verso una pluralità di interventi possibili che emergano dall'attivazione e la coprogettazione tra operatore e fruitore con il conseguente passaggio da servizi basati sulla prestazione e precostituiti allo sviluppo di interventi sul territorio e all'attivazione di reti.

b) conciliare una dimensione innovativa del servizio di promozione con la dimensione storica di risposta al disagio già conclamato;
c) creare sinergie e scambi a livello interprofessionale e interistituzionale tra enti diversi, per introdursi in un'ottica di promozione;
d) ridefinire l'identità del servizio ai fini di evitare i rischi di una cristallizzazione ideologica sia in termini di lettura del bisogno che di erogazione di servizi;

A livello professionale l'innovazione implica ricadute a pioggia anche in relazione alla professionalità degli operatori che vivono una condizione di crisi con la necessità di delineare una nuova configurazione a livello di identità professionale costruendo un ponte tra risposte afferenti al modello di trattamento individuale in presenza di disagio conclamato e di cura a modalità di intervento di *empowerment* riferito a un modello di tipo ecologico-ambientale e spostando il *focus* dalla patologia alla salute facendo leva sulle risorse del sistema familiare.

Si evidenzia anche la necessità di focalizzazione sull'esistente con il conseguente passaggio all'utilizzazione e al riconoscimento delle risorse possibili da attivare a livello personale e di contesto.

Emerge, inoltre, la necessità di partire nella progettazione dai bisogni della famiglia e non dai bisogni dell'operatore, in modo da rendere efficaci e realmente fruibili gli interventi progettati: come conseguenza occorre definire quali strumenti di comunicazione e quali canali utilizzare con le famiglie, come agganciarle laddove la domanda non sia manifesta, come effettuare un'analisi del contesto e del bisogno congruente con il successivo progetto.

Lavorare con le famiglie implica, infine, l'acquisizione da parte dell'operatore di una maggiore consapevolezza delle proprie dinamiche interne che vengono sollecitate nella relazione secondo una modalità empatica di accoglienza con la capacità contemporanea di mantenere un'equidistanza che gli consenta di non colludere con il fruitore dell'intervento.

A livello personale i bisogni evidenziati nei livelli precedenti ritornano anche a livello di richieste e di bisogni esplicitati dai partecipanti che richiedono che il gruppo diventi spazio/contesto di condivisione di fatiche, di uscita dall'isolamento, di creazione di appartenenze, di scambio e confronto tra realtà diverse, di acquisizione e di trasferimento di competenze e individuazione di nuovi percorsi metodologici e modelli operativi trasferibili.

In sintesi, da questo contesto così magmatico occorre realizzare un passaggio dalla richiesta di rassicuranti certezze granitiche al convivere e al lasciarsi sfiorare dal dubbio come motore di ricerca e sollecita-

tore di spazi creativi. In una frase, dare tempo agli operatori e alle famiglie per farsi sfiorare dal dubbio.

5. Le criticità nella progettazione di sostegno alla genitorialità

Le discussioni nei gruppi hanno dato spazio e voce ad alcune criticità emerse nello sviluppo dei progetti, prima descritte in termini generali e, successivamente, in riferimento alle fasi del progetto.

- In molte esperienze si coglie un pensare ai progetti per il sostegno alla genitorialità partendo dalle proprie competenze e professionalità e non dai bisogni e dalle esigenze della popolazione anche in relazione a competenze professionali che possono esprimersi rispetto alle diverse sfaccettature e livelli di intervento per la famiglia. Da qui l'esigenza di formazione degli operatori che investono la propria professionalità nei progetti alla genitorialità anche per apprendere a rendere visibile il progetto.
- Apetti rilevanti sono riconosciuti nella documentazione e nella valutazione del progetto così come nella maggiore flessibilità degli amministratori rispetto ai tempi di applicazione dei progetti e nel maggiore coinvolgimento dei soggetti coinvolti nei progetti e della cittadinanza (che così viene invitata a compiere il passaggio dalla cittadinanza passiva (servizi assistenziali) a una cittadinanza attiva (progetto).
- Lo sviluppo di questi progetti ha permesso, in alcune situazioni, di ampliare i progetti esistenti e innovare il modo di intervenire anche nelle situazioni problematiche (sviluppare anche nelle famiglie problematiche una dimensione di auto-mutuo-aiuto)

6. La fase ideativa

L'assenza di interazione tra i diversi livelli interessati dal lavoro progettuale, assenza che si trasforma nella fase progettuale in un passaggio critico quando il progetto elaborato resta un progetto dei soli operatori, interno al servizio, e non coinvolge concretamente il livello istituzionale. Molti progetti, pur se ben ideati e progettati, appaiono così condannati al successo solo parziale quando restano legati solo alle persone e non diventano un disegno condiviso dalla dimensione del servizio e da quella istituzionale, che ne resta estranea e non lo sente proprio.

Un altro aspetto critico sollevato è relativo alla differenza dei modelli, degli approcci, dei linguaggi tra le diverse figure professionali e non interessate dal progetto. Appare spesso difficile pervenire a modalità di lavoro comuni fondate su uno scambio e una collaborazione reale nella quale i diversi punti di vista in gioco possano trovare un punto di incontro e di confronto. Prevalgono spesso logiche settoriali

che portano a una scomposizione del "problema", degli utenti, dell'intervento e non trovano strategie efficaci per ricomporre in unità omogenea ciò che dai punti di vista specialistici è stato separato.

Si è evidenziato, infine, come per attivare un servizio occorra conoscere i bisogni e immaginare percorsi di intervento con una previsione di ricaduta dello stesso. Il punto di partenza deve sempre tener conto dell'esistente a cui collegarsi in termini di continuità e contiguità. Obiettivo dell'operatore diventa sfoltire e potenziare l'esistente.

Punti di forza

- Contare/partire dall'esistente;
- La presenza di una richiesta esplicita;
- Sinergia tra livello politico-istituzionale e tecnico-operativo.

Nodi critici da trasformare

- Eccessiva pluralità di servizi offerti;
- Passaggio dalla concorrenzialità al confronto e correlazione/coordinamento prendendo atto di una rete non unica;
- Difficoltà di comprensione da parte delle amministrazioni dei bisogni espressi trasformabile in punto di forza laddove non diventi ostacolo ma riconoscimento di competenze del tecnico.

Strategie di risoluzione

- Mettersi in rete con altri enti e istituzioni per discutere su finalità, obiettivi, interventi e metodologie;
- Autolegittimazione attraverso la logica dei piccoli passi che consente spazi "vuoti" di riprogettazione.

7. La fase progettuale

Punti di forza

- Risorse strutturali ed umane disponibili;
- Vincoli esistenti in termini di risorse economiche, organizzative, strumentali e operative;
- Progetto a termine sperimentale e quindi reversibile, consente la logica della riprogettazione che ritorna all'autolegittimazione.

Nodi critici da trasformare

- Evitare la sovrapposizione;
- Evitare l'accumulo di offerte educative;
- Turn over e precarietà delle risorse umane;
- Bassa legittimazione politica.

Strategie di risoluzione

- Arrivare a un tavolo di concertazione tra enti e associazioni per evitare doppioni e spreco di risorse e di sovraccarico del fruitore;
- Acquisizione di nuove risorse attraverso l'entrata in gioco del protagonismo di associazioni e cittadini interessati.

8. La fase attuativa

Un elemento critico relativo alla fase della gestione e attuazione del progetto è inerente all'incertezza, che caratterizza spesso molti progetti, circa la prosecuzione del finanziamento al termine della fase sperimentale.

Implica la risposta a questi interrogativi "cosa fare, quando, con chi, dove, come" al fine di delineare le caratteristiche funzionali e organizzative di cosa realizzare.

Punti di forza

- Riconoscimento di una pluralità di soggetti competenti e superamento dell'esclusività della competenza dell'operatore.
- Accettazione della flessibilità della fruizione del cittadino che regola modi, tempi di frequenza e livelli di lealtà.
- Accettazione del genitore con tutte le sue caratteristiche, risorse e possibilità.

Nodi critici da trasformare

- Aumento esponenziale dell'utenza da "contagio" relazionale: come rispondere?
- Rigidità organizzativa del servizio in termini di flessibilità di tempi e di risposte.

Strategie di risoluzione

- Rifocalizzazione degli obiettivi;
- Ricalibrazione *in itinere* del progetto.

9. La valutazione

Ultimo aspetto emerso, ma non meno importante è la valutazione del progetto: la valutazione è un timone per la riprogettazione e la messa in pratica dei progetti; la valutazione ha senso se si stabilisce un patto fra tutti i soggetti coinvolti nell'attivazione del progetto (operatori, famiglie ecc.).

Non sono state prese in considerazione le modalità di valutazione adottate dal momento che sono state messe in atto raramente. È stato condotto un confronto relativo alle linee generali della valutazio-

ne, lasciando emergere una serie di interrogativi di fondo: la valutazione è un processo che coinvolge gli attori del progetto oppure è un processo di verifica esterno? Chi decide la valutazione e che cosa si valuta? Perché si valuta?

10. La logica del sostegno alla genitorialità

Nei seminari i partecipanti hanno, quindi, colto l'idea che il lavoro sulla genitorialità comporta un ribaltamento di prospettiva nel lavoro finora condotto: l'idea non è nuovi servizi per i genitori ma servizi e progetti con loro. Questa prospettiva richiede un supporto e una supervisione regolare che aiuti ad articolare questo cambiamento.

Se prima i servizi avevano dei tempi infiniti (perché assistevano), con la promozione delle risorse e dei progetti si hanno dei tempi più stretti, nel senso che si definiscono tempi e "procedure" più coerenti e più chiari sia per gli operatori che per i fruitori del progetto. Questo modo di pensare, attiva dei percorsi di autonomia e attiva azioni, processi per rileggere le risorse, le competenze dei fruitori, dei genitori.

La costante evidenziata nei gruppi è la scissione presente tra vecchio e nuovo modello, tra servizi e progetti, tra intervento tecnico codificato e intervento creativo "senza rete", tra operatori e famiglie, tra servizi sociali e servizi educativi secondo una logica frontale e di causalità lineare.

Da ciò è emersa la difficoltà ad attivare un pensiero possibile e una riflessione organica in funzione di una connessione tra gli elementi e gli stimoli emersi in aula, la concretizzazione realizzativa, la ricerca di una propria collocazione e identità all'interno dello scenario aperto dalla L. 285/97.

A partire da questo scenario iniziale, i gruppi si sono mossi in direzione di una progressiva maturazione della possibilità di ricongiungere i due poli e/o di individuare nuove opzioni e percorsi futuri.

Tale cambiamento è stato reso possibile dall'acquisizione di una nuova consapevolezza rispetto alla necessità di operare una ridefinizione del proprio sé professionale attraverso l'assunzione di un nuovo paradigma conoscitivo: il paradigma del dubbio contrapposto a una rigida richiesta di percorsi già tracciati e definiti.

In particolare, questa riflessione si è tradotta in un approfondimento sulla dimensione della lettura dei bisogni del territorio – come fase preliminare e necessaria ad ogni successivo momento progettuale e realizzativo – e nella coscienza progressivamente messa a fuoco dell'opportunità di tenere distinta la lettura dei bisogni del territorio dalle proiezioni delle proprie aspettative come operatori e/o collegate all'ideologia propria di quel servizio e di quel territorio specifico.

Questo non ha implicato il sostituire la categoria del disagio con la categoria della normalità *tout court* con il rischio di una reificazio-

ne del concetto di supporto alla genitorialità e di promozione unitamente a una focalizzazione sulla famiglia che possa mettere in ombra il bambino come soggetto di diritti e come destinatario principe degli interventi. In questa dimensione, il punto di partenza è l'esistente, non solo nel territorio ma anche rispetto alle proprie competenze. Questa è la premessa da cui parte il cambiamento.

Almeno due gli orientamenti/percorsi evidenziati: da un lato l'importanza di trasferire in contesti e servizi esistenti una nuova logica di *empowerment* e dall'altro la consapevolezza che un tale processo di cambiamento attiva inevitabilmente per contagio un analogo cambiamento delle altre istituzioni in rete e degli operatori in esse presenti. Più che l'acquisizione e il trasferimento di saperi specialistici diventa allora importante un nuovo modo di vedere, guardare e ascoltare la realtà con la costruzione non di servizi facilmente individuabili in quanto rivolti a individui categorizzabili, ma la creazione di luoghi di relazione.

In un'ottica siffatta il concetto di prevenzione acquista un'altra configurazione: non più come individuazione dei fattori di rischio e loro eliminazione ma come realizzazione e facilitazione di relazioni di cura sia a livello interpersonale che a livello sociale allargato in cui il grado di qualità è configurabile rispetto alla dimensione di ascolto.

11. Il ruolo dell'operatore e il sistema di competenze

Le figure professionali che, a diverso livello, entrano a far parte dei progetti si interrogano circa le modalità di rilevazione e di lettura dei "bisogni" degli utenti. Da molti è stata sottolineata l'esigenza di strumenti e strategie affinché i bisogni possano essere formulati ed espressi dalle stesse famiglie. In questo senso un passaggio fondamentale riguarda la predisposizione di spazi per l'incontro, per la condivisione, per il confronto da cui poi possano emergere, sulla base delle indicazioni delle stesse famiglie, specifici percorsi e progetti di intervento.

In questa prospettiva si ridisegna il ruolo dell'operatore e cambiano i contenuti e le forme del suo sapere: compete all'operatore non tanto l'attivazione di possibili soluzioni ai problemi ma la valorizzazione delle risorse presenti avendo la capacità di uscire dal servizio e aprirsi al territorio.

Molto si è discusso di competenze tecniche, del livello e della qualità del sapere cui fare riferimento nel lavoro sul campo. Gli interrogativi su cui ci si è soffermati sono indicativi: quale sapere, o quali saperi, dovrebbero comporre l'universo di competenze degli operatori impegnati in progetti che prevedono la relazione con culture diverse?

L'esperienza in corso ha fatto affiorare nuove consapevolezze: alcuni hanno riconosciuto di non avere "abbastanza sapere" da un punto di vista qualitativo, dal momento che nella relazione con le famiglie

il sapere acquisito attraverso la formazione non è sufficiente perché emergono modelli di educazione e pratiche di accudimento diverse e appare problematico un possibile percorso di attivazione di reti tra famiglie a partire da queste diversità.

Il gruppo ha individuato come area centrale di riflessione quella relativa al ruolo dell'operatore, evidenziando come si tratti di una particolare condizione professionale della quale si sottolinea da un lato la presenza di precise responsabilità e dall'altro si percepisce il peso e la fatica del lavoro sociale.

Negli interventi si è infatti evidenziato quanto il ruolo dell'operatore si trovi al crocevia di diversi ambiti e livelli, primo fra tutti quello relativo al tempo: l'operatore nel suo lavoro sul territorio percepisce da un lato i tempi della sofferenza (che richiedono spesso interventi a breve tempo) e dall'altro i tempi del progetto, i tempi istituzionali (che si estendono con lentezza, con la progressiva maturazione del servizio).

A partire da questo sfondo, dal lavoro dell'operatore emergono alcuni interrogativi:

1) Quale possibile interdisciplinarità? Nel lavoro sociale convivono punti di vista, prospettive disciplinari diverse che si esprimono in primo luogo con linguaggi diversi rispetto ai quali come può l'operatore svolgere un ruolo di mediazione? In relazione ai diversi punti di vista e ai diversi linguaggi va definendosi anche da diverse angolature l'intervento stesso: parlare di utenti implica infatti definire particolari interventi, parlare invece di pazienti implica la definizione di percorsi di cura.
2) Quale rapporto tra esperienza e paradigmi di riferimento? L'operatore sperimenta nel suo lavoro la distanza tra la dimensione operativa e quella relativa ai paradigmi, distanza che si manifesta spesso nella difficoltà a tradurre omogeneamente questo rapporto nella realtà. In particolare si percepisce questa difficoltà in relazione al lavoro di rete. Come si fa infatti ad attivare il lavoro di rete? In che modo è possibile attivare gli utenti come risorse e non come destinatari passivi di un intervento pensato e condotto da altri? Queste difficoltà accrescono quando l'operatore si trova nella condizione di interagire con una pluralità di figure sul territorio e coglie la centralità del suo ruolo di possibile collegamento e mediazione tra volontariato, famiglie, associazioni...
3) Quali condizioni di efficacia del lavoro di rete? Nell'esperienza di molti operatori il lavoro di rete appare praticato ma non formalizzato. Esistono cioè reti di collaborazione tra operatori che si rivelano efficaci fin quando non vengono formalizzate e

codificate, fin quando cioè gli operatori non si pongono l'obiettivo di esplicitare e rendere istituzionale il lavoro informale condotto. Le differenze regionali sono particolarmente vistose a tale proposito, segnando percorsi e pratiche di lavoro assai diverse in relazione a modelli di lavoro che vantano una tradizione più o meno consolidata.

4) Qual è l'ambito di lavoro dell'operatore sociale? Ma allora ci si interroga circa l'ambito di intervento dell'operatore sociale soprattutto quando si tratta di genitorialità. Che cosa si intende per genitorialità? Quali rappresentazioni rispetto ai genitori e alla famiglia muovono la progettualità e l'operatività degli operatori e dei servizi?

Capacità d'azione ed *empowerment* nel lavoro di rete*

1. Fronteggiamento in rete e lavoro di rete

Dalla microsociologia prendiamo a prestito un concetto classico, quello di "azione sociale", che è astratto quanto basta per portarci rapidamente in quel giusto livello di profondità analitica dove si trova il bandolo che ci permette di capire l'essenza del *social work*, e la sua irriducibile differenziazione, innanzi tutto, con il "lavoro sanitario".

In due parole, possiamo dire così: il sociale presuppone la capacità d'azione dei soggetti ai quali si rivolge. Il sanitario la loro "incapacità". Nella classica logica riparativa della sanità (detta di *curing*), quanto più il paziente è tale, cioè ha la pazienza di sopportare, stando fermo "senza agire", tanto meglio è, in generale. Quanto meno egli fa valere sue pretese o sue esigenze o sue idee; in generale, quanto meno fa entrare nel processo terapeutico, anche in maniera inconsapevole, variabili legate alla sua psiche (che pur ci sono sempre), tanto più fortunato è quel terapeuta che cerca di guarirlo.

Un operatore sociale ha invece davanti un quadro "epistemico" più sofisticato, pieno d'ambivalenze affascinanti e purtroppo insidiose. Deve aiutare le persone che si rivolgono a lui facendo riferimento a una convinzione contro-intuitiva. Deve tenere a mente che conta soltanto la *capacità di azione* di quei suoi utenti, anche se è una capacità che "evidentemente" non c'è, perché appositamente loro sono venuti da lui per farsi aiutare. Questo paradosso sembra un giuoco di parole, ma quando è compreso fino in fondo diviene il punto di leva che fa letteralmente saltare per aria gli schemi meccanicistici/ingenui della relazione di aiuto tradizionale.

Guardare la capacità di azione di chi ufficialmente non ne ha, vuol dire, in estrema sintesi:

- superare il concetto di utente, o meglio: pensare simultaneamente che l'utente c'è e non c'è (ovvero: che è un'entità – non una persona – e che in tale veste non lo si trova da una "parte" sola);
- superare il concetto di "esperto", o meglio: pensare simultaneamente che l'esperto c'è e non c'è (e che anche questa entità non è da una "parte" sola).

* Bruno Bortoli e Fabio Folgheraiter, Università di Trento.

La relazione di aiuto classica è basata sull'idea intuitiva che da una parte della scrivania siede uno che ha concentrato dentro di lui la competenza e il potere di risolvere il problema (l'esperto) e dall'altra siede uno che ha concentrata dentro di lui la necessità di ricevere la soluzione (l'utente). In realtà dobbiamo guardare al di là delle apparenze. Dobbiamo riuscire a vedere che l'utente e l'esperto siedono *contemporaneamente* di qua e di là: l'utente – oltre a essere nella classica condizione di chi non sa e ha bisogno di aiuto è un po' nella posizione di esperto. Contemporaneamente l'operatore – oltre a essere nella canonica condizione di chi sa – è un po' nella posizione di utente: di chi non sa, e deve farsi aiutare. Torneremo su questo punto tra poco.

Incontriamo poi l'enorme questione della soggettività, il cui rilievo teoretico per le scienze umane ci è stato insegnato da Husserl (1961) ma che assume anche un dirompente senso pratico per il *social work*. Porre al centro della pratica professionale la capacità d'azione vuol dire ancora:

- superare l'idea che ci sia un oggetto del lavoro sociale, cioè che nel suo mestiere un operatore sociale abbia un *target* da colpire, una persona da modificare secondo i suoi parametri oggettivi;
- più in generale, vuol dire superare l'idea che l'operatore abbia uno schema d'azione predefinito. L'operatore deve avere delle direzioni in testa, ma non obiettivi, cioè acquisizioni statuite *ex ante* sulla base di un senso oggettivo prevalente. Semmai, se tutto va bene saranno gli obiettivi della realtà a retroagire e possedere per così dire l'operatore, nel senso di "portarlo da loro", se sono sensati.

Questa è forse l'ambivalenza più insidiosa del lavoro sociale, quella che lo porta a essere tra i mestieri più complicati. Il *social work* possiede il proprio oggetto e non lo possiede nello stesso tempo. L'oggetto c'è, ovviamente, ma se si guarda bene si vede che quest'oggetto è un soggetto, o meglio un intreccio di soggettività: esattamente l'opposto di ciò che ci si aspetterebbe. L'analisi logica che ci veniva insegnata a scuola dice che è "oggetto" chi subisce l'azione, mentre è "soggetto" chi la fa. Ebbene, nel lavoro sociale l'oggetto "fa" l'azione. È indispensabile penetrare bene in questa apparente banalità.

La soggettività, l'intenzionalità, il senso sono caratteristiche essenziali dell'azione. Senza soggettività, l'azione viene meno: è un mero comportamento. Questo è quanto ci insegna la sociologia (di stampo weberiano e poi fenomenologico) L'operatore sociale, a differenza del più fortunato (apparentemente) esperto sanitario, incontra sempre soggetti sulla sua strada. Poi, però, di solito, in pratica, che cosa fa? Perde la bussola e fa "come se", invece di soggetti, questi fossero og-

getti. Cambia le carte in tavola su questo punto sostanziale, sul quale non dovrebbe scherzare. È da questo preciso errore in poi che ci s'incammina lungo l'improprio modello tecnologico e positivistico (medico/clinico) che così tanti guai ha portato alle professioni del sociale

L'operatore sociale esperto è tanto più esperto quanto più sa socraticamente di non esserlo, e di non poterlo essere "astrattamente", cioè a prescindere dal *situ* e dalle circostanze in cui agisce. Non può porre diagnosi obiettive né effettuare trattamenti obiettivi. La sua fondamentale abilità è quella di agganciarsi ai saperi altrui, essere così fine da riconoscerli anche quando si presentano in forme poco appariscenti o addirittura dimesse (con la faccia d'utenti che dicono o dimostrano di sapere poco, o non sapere niente).

Considerare i propri interlocutori soggetti vuol dire per definizione concepirli come fonti di azione dotata di senso (un senso loro proprio).Dentro quel senso soggettivo ci sono informazioni e suggerimenti a iosa, ancorché nascosti o poco decifrabili, che devono retroagire sull'azione professionale. L'azione intenzionale del professionista incontra altra azione, cioè altra intenzionalità/soggettività e, a questo punto, dovrebbe crearsi un incastro, non soffocamento dell'una con l'altra. Un'azione incontra un'altra azione e se queste rimangono tali, cioè se la soggettività non si elide né da una parte né dall'altra, queste dovrebbero compenetrarsi sprigionando sinergia (un reciproco miglioramento). È questa l'idea basilare della relazione (cioè un'azione connessa a un'altra) che Donati (1991) ci ha mostrato con molta chiarezza.

Riassumendo: le competenze più "basse", cioè più fondamentali, e quindi più "alte", che caratterizzano l'agire professionale dell'operatore sociale sono:

a) riconoscere il valore a saperi essenziali fuori di se stesso, in possesso di altre persone (anziché cercare solo di incensare, per così dire, i propri saperi interni);

b) essere capace di andare a raccogliere e incastonare questi saperi non suoi (esperienziali) nelle sue conoscenze (esperte) affinché queste abbiano più valore grazie a questa aggiunta;

c) essere consapevole che anche i saperi raccolti fuori di lui si valorizzano anch'essi (aumentano il loro valore intrinseco) per il fatto di essere stati raccolti e integrati in quelli suoi, formali, di operatore.

Possiamo ora tornare brevemente a quell'idea che l'utente c'è e non c'è allo stesso tempo, e così che anche l'esperto c'è e non c'è. Si è detto: nel sociale, un esperto vero sa e accetta che deve "chiedere" cose essenziali per il suo funzionamento ad altre persone esterne ai suoi schemi di riferimento; sa di aver bisogno di essere integrato di

competenze. È consapevole che la sua ignoranza è strutturale (cioè non è dovuta a incompetenza tecnica o al fatto che non si è iscritto all'ultimo corso di aggiornamento). Ma se guardiamo bene, vediamo allora che è "ottimo" quell'operatore che si presenta nell'atteggiamento tipico di un utente: l'atteggiamento di colui che non è autosufficiente e chiede integrazioni esterne.

Nello stesso tempo, vediamo l'altro lato della medaglia. Quando un esperto bussa alla porta di altri per farsi aiutare (nello stesso mestiere di aiutare), agendo in questo modo, che cosa fa? Struttura la situazione in tal maniera da presumere "esperti", cioè depositari di conoscenze essenziali, le persone a cui si rivolge, anche se questi sono catalogati amministrativamente come utenti, e quindi incompetenti secondo la visione convenzionale. L'operatore sociale esperto mette in condizione i suoi interlocutori che questuano aiuti di agire per primi e di darli a lui, perché poi lui li possa a sua volta restituire loro, e così via circolarmente. L'esperto abile "chiede" lui per primo, oppure, anche senza fare tante domande, sa ascoltare e capire linguaggi che gli stessi suoi interlocutori magari il più delle volte non sanno neppure di possedere.

Al contrario, un esperto tradizionale (non "sociale") ha meno bisogno di assumere atteggiamenti di ascolto e di apprendimento: egli basa tutto sul suo sapere oggettivo "aprioristico". Un medico, ad esempio, che aggiusta un osso rotto o che esegue un'operazione chirurgica può anche far tutto senza chiedere nulla all'esperienza e ai saperi del paziente, né prima né dopo l'intervento.

L'ascolto e l'apprendimento *in situ* sono vitali invece per l'operatore sociale, che purtroppo gli richiedono una preliminare difficile disciplina della personalità. Nel suo ultimo libro, Marian Barnes (1999) ammette che non è dato da vedere molto spesso che gli operatori sociali pensino veramente di poter imparare, ad esempio, da una persona con ritardo mentale grave o da un paziente psichiatrico. Se non riesce a flettersi fino a questo grado, tuttavia, un operatore non funziona.

Una tale idea – io che sono un esperto e però devo per così dire andare a imparare da una persona malandata o che non è neanche in grado di badare a se stessa, ecc. – può essere sconvolgente per taluni *professionals* (e invece più naturale per altri), ma le esperienze pratiche (per esempio nell'auto mutuo aiuto) ci dicono che è in ogni caso un'idea liberatoria e benefica per gli operatori al di là di quanto si possa immaginare.

Queste riflessioni ci hanno già portato ben dentro quell'altro concetto che dobbiamo chiarire, che è quello di *empowerment*. *Empowerment* ha tante accezioni o sfumature, la più nota delle quali è forse

quella di tipo radicale e anti oppressivo, che richiama istanze emancipatorie e liberatorie di tipo collettivo/politico: dar più potere alle categorie o alle comunità oppresse o svantaggiate, come le minoranze, gli emarginati, gli utenti, ecc. Io vorrei qui limitarmi a un suo significato tecnico per la metodologia del servizio sociale.

Inteso come principio metodologico, l'*empowerment* è la strategia fondamentale per la quale un operatore sociale cede potere terapeutico o di *problem solving* ai suoi interlocutori, evitando di bloccarli nell'azione possibile a causa del fatto che istituzionalmente dovrebbe agire lui. L'operatore si toglie parte del suo potere tecnico e colloca idealmente quel corrispondente potere da lui perso in capo ai suoi interlocutori. In sintesi *empowerment* vuol dire:

a) presumere negli altri capacità di azione e
b) lavorare per sostenere e sviluppare (*enabling*) tali capacità preesistenti, anche se basse o addirittura prossime allo zero.

Vorrei far notare che questa non è una strategia "meno" professionale, né un invito alla deprofessionalizzazione. Un operatore agisce strategicamente quando ha il desiderio e l'intenzione di migliorare le sue prestazioni, cioè di far meglio il suo mestiere, che nel nostro caso è essere più efficace nella soluzione dei problemi dei suoi "clienti".Cedere potere di risoluzione dei problemi diventa una *strategia* quando l'operatore si aspetta, agendo in questo modo, di diventare più efficace, quindi di recuperare più potere terapeutico di fatto. Le cose in realtà vanno così: l'operatore aumenta il potere dei suoi interlocutori cedendo loro parte del suo; gli interlocutori però, acquisendo più potere in virtù della manovra del nostro, agiscono più efficacemente (creativamente) cosicché l'esperto ne ha vantaggio sul piano professionale, divenendo a sua volta più "potente".

Siamo ancora nel cuore del concetto di relazione. Tecnicamente definiamo questo reciproco potenziamento del potere di azione (cioè l'*empowerment*) come un "bene relazionale", qualcosa che paradossalmente diventa "più mio" se non lo tengo stretto, per così dire, e se invece lo condivido.

Indebolendosi nel suo ruolo (tecnico-specialistico) l'esperto si rafforza nel proprio ruolo. Un ruolo che però, con questa manovra, cambia di natura. Quando sperimenta *l'empowerment,* l'operatore diviene più efficace a un altro livello, ben più raffinato. Non rimane più nel semplice livello tecnico specialistico, in un ruolo diretto di risolutore unico di un problema *(problem solver)*. Passa in un ruolo per così dire metodologico, quello di "assistente" o supervisore di un processo in parte esternalizzato di soluzione: un processo diffuso di *problem solving* in cui ad agire non è lui, o solo lui.

Se si fa attenzione, ci si accorge che questo ruolo di percettore e di *accompagnatore*, e quindi di sostenitore, dell'altrui capacità di azione, è un ruolo tipicamente "manageriale", più che tecnico o esecutivo. Le funzioni di questo ruolo possono meglio definirsi come «osservazione e guida relazionale».

1. Fronteggiamento in rete e lavoro di rete

Entreremo ora più direttamente nel nostro tema metodologico, che è quello del *mix*. Considereremo i concetti di «fronteggiamento in rete» o «rete di fronteggiamento» *(coping network)* e «lavoro di rete» *(networking)*, concetti noti ma non sempre compresi in una cornice di stampo postmoderno.

Quando pensiamo al *mix*, in genere pensiamo "in grande", cioè all'intero sistema dei servizi locali, che vediamo appunto disarticolato e pluralizzato. Ragioniamo in termini di "istituzioni". Ma se passiamo dal macro livello sistemico istituzionale *(policy level)* al livello micro degli operatori *(field level)* vediamo che la stessa disarticolazione la troviamo anche in questa più circoscritta dimensione (che è quella per intenderci delle singole persone coinvolte nelle situazioni o nei singoli progetti di cura).

All'atto pratico, la frammentazione delle agenzie erogative di servizi si vede perché, di fatto, attorno alle varie circostanze concrete che costituiscono i singoli compiti (*task*) degli operatori sociali, troviamo una pluralità di "rappresentanti" di quelle agenzie, che si muovono o si accalcano tutti attorno (spesso come sappiamo disordinatamente). A loro volta, quelle che qui chiamiamo le "singole circostanze" o i singoli compiti degli operatori, sono "materialmente" costituite anch'esse da una pluralità di persone interessate a quegli stessi compiti, persone che in genere si definiscono "agenti informali". Solo con qualche fantasia riduzionistica possiamo pensare che in un problema sociale ci sia una sola persona che "detiene quel problema" e che avrebbe interesse a lottare per venirne fuori (l'utente è questo, in genere). Dentro un problema e dentro una dinamica di soluzione ci sono sempre varie persone, persone comuni e assieme anche operatori, tutti nella stessa condizione e con le stesse motivazioni, pur differenti in cui troviamo l'utente (cioè tutti tesi a uscire da un problema che li riguardi)

Se tutti sono utenti, allora, potremmo dire, nessun utente! Ecco in quale preciso senso si può sostenere che l'utente "non esiste più": non perché siano scomparse le persone deboli o con sintomi "maggiori", che per comodità appunto tendiamo a chiamare in quel modo. Si è detto in precedenza che l'operatore quando incontra una persona in difficoltà la deve vedere come un soggetto. Adesso abbiamo detto che in realtà le persone con quella qualifica sono tante, compreso lui medesimo. Pertanto il soggetto dell'azione di *coping* è sempre in realtà un

mix di soggetti, cioè una pluralità di autonome fonti di azione. Si dovrebbe vedere quindi un *mix* di logiche, di strategie, di sensibilità, di interessi, di abilità, che si incontrano e si scontrano, si attraggono e si respingono, si armonizzano o confliggono, in definitiva sviluppano delle dinamiche congiunte di azione dotate di senso (o meglio, dotate di tanti sensi distinti che possono occasionalmente convergere o stare assieme in vista di un fine comune). Questo mix che è dentro un problema e lotta per venirne fuori è la rete di fronteggiamento *(coping network)* o, per dirla in altri modi, è il "sociale" ovvero è, in piccolo, la stessa "società", dato che in questa accezione, secondo Cesareo, è possibile individuare «non solo le forme sociali che nascono da un preciso contratto, ma anche quelle che si costituiscono a seguito dell'intrecciarsi e del consolidarsi nel tempo di legami interpersonali».

Il sociale del *social work* va pensato pertanto come una rete, come una entità disarticolata e dinamica, cioè proiettata con l'azione "in avanti"; una pluralità di persone che interagiscono e scambiano informazioni e che sono potenzialmente libere di articolare la loro azione in funzione di un compito circostanziato, condiviso in qualche grado. La flessibilità e la dinamicità è l'essenza di una rete, a differenza ad esempio, di un sistema, che è un insieme tendenzialmente più bloccato e rigido nella sua struttura già acquisita (omeostasi), quindi meno capace di insinuarsi nella complessità.

Un problema sociale non è mai, come intuitivamente si è spesso indotti a pensare, un singolo individuo "fatto male" da madre natura, e quindi da modificare o ristrutturare "clinicamente": È piuttosto una dinamica interazionale complessa che per svariati motivi non raggiunge i suoi stessi standard attesi d'azione, ovvero non raggiunge gli standard dell'osservatore che "costruisce" il problema secondo codici esterni.

Una rete facilmente può far passare tra le sue maglie delle situazioni senza essere in grado di gestirle. La rete di fronteggiamento è una struttura assistenziale "leggera" che si costruisce *ad hoc* su una singola contingenza, spesso informalmente e senza coscienza. È una struttura che spesso non è nemmeno percepita come tale (appunto come una struttura di assistenza). Il suo *habitat* elettivo sono per così dire gli interstizi della vita "normale" delle persone, nel senso della vita a domicilio o in ambienti ordinari della comunità locale, in coerenza con il noto principio della "normalizzazione".

Quando va bene la rete garantisce, pur nella sua labilità, e magari volatilità, l'assistenza o una adeguata qualità della vita. A volte invece, con situazioni più pesanti, la mancanza di coscienza o di autoorganizzazione, fa sì che la rete si presenti debole o sfilacciata. Tanto più il problema è complesso, e quindi tanto più è complessa l'azione di fronteggiamento spontanea, tanto più la rete di fronteggiamento si può presentare all'osservatore come destrutturata o frammentata.

Tante più logiche distinte ci possono essere – sia informali (del mondo della vita) sia formali (dell'ambiente tecnico-professionale) – e tanta più fatica possono fare a stare assieme.

Può sorprendere, ma fino a un certo punto, che ci sia maggiore probabilità di trovare reti poco efficienti o addirittura a volte sgangherate quando i suoi nodi sono anche costituiti da un certo numero di operatori professionali. Questo è un dato intuitivo: in genere risultano coinvolti più operatori quando le situazioni sono oggettivamente più gravi. Resta il fatto tuttavia che gli operatori ancora faticano a capire la logica di rete, che è alquanto più sofisticata di una logica di *équipe (multidisciplinary teams)*.

Ciascun professionista che appartiene a un "insieme" operativo definibile come "rete" ha alle sue spalle un ente (un datore di lavoro) che è in genere diverso da quello degli altri eventuali colleghi presenti in quella stessa "unità" operativa. Ovviamente, un conto è lavorare assieme a colleghi all'interno di un'unica struttura, quando l'utente o la situazione "vengono" al servizio per farsi "trattare" lì (quando per così dire la montagna va a Maometto). Un altro conto è quando l'operatore lascia le mura dell'ente ed esce fuori, lui da solo, e s'incontra con altri colleghi professionisti, e anche con altri interessati, magari mai visti prima, in un campo neutro esterno, Ogni operatore può avere un retroterra amministrativo e procedurale diverso, con regolamenti e logiche e finalità (anche latenti) proprie, e tutti quanti sono tenuti assieme occasionalmente dallo stesso obiettivo, che può essere più o meno chiaro. In questa fattispecie, non abbiamo una *équipe*, abbiamo una rete.

Per definizione, una rete idealtipica è tale quando tutte le parti variamente differenziate, ciascuna portatrice della sua specifica logica o anche soggettività, come abbiamo detto, possono agire tendenzialmente su uno stesso livello di status. È una struttura democratica di comunicazione (di azioni orientate in reciprocità) nel senso che ogni testa vale un voto, come si dice. Tutti i membri sono cittadini di pari grado. Hanno lo stesso titolo e lo stesso diritto di voce nel fronteggiamento.

Se questa osservazione sorprende, bisogna distinguere che cosa significa aver titolo o autorità nell'erogazione di una prestazione tecnica, oppure aver titolo nel fronteggiamento. A una prestazione tecnica è titolato il competente (lo specialista), il quale sa lui che cosa fare e gli altri non dovrebbero interferire. Al fronteggiamento – cioè a capire che cosa può essere più sensato fare per gestire al meglio una situazione indeterminata – sono titolati in pari grado tutti gli interessati che sono "dentro" quella situazione. Per esempio, se in una rete c'è uno psichiatra lui potrà decidere nel merito del dosaggio di un farmaco, ma se si tratta di capire che cosa possa essere "meglio" per un utente – ad esempio se è meglio andare a vivere con la sorella o

stare a casa sua o che cosa – la voce dello psichiatra conta come quella dell'utente o della sorella, o dell'assistente domiciliare.

È questa parità potenziale che, se effettivamente c'è, ci fa dire che l'insieme delle persone che si ritrovano assieme (anche idealmente, in uno spazio-tempo frammentato) è una rete nel vero senso del termine (e non ad esempio, una squadra di "esecutivi" dominata cognitivamente da qualche singolo). In una rete tutti sono tendenzialmente sullo stesso piano e possono comunicare/agire sulle cose in base alla sensatezza di ciò che hanno da dire, e non in base al ruolo.

E ora due parole per capire che cosa è il lavoro sociale di rete. Abbiamo fin qui considerato il lavoro di una ipotetica rete di fronteggiamento, cioè lo sforzo che fanno le persone/gli operatori quando si danno da fare in reciprocità, cioè in collegamento tra loro, in vista di qualche condivisa finalità. In questo senso parliamo esattamente del lavoro *della* rete, che di solito è, o comunque può essere, spontaneo e poco coscientizzato. Il lavoro *di* rete è un tipo diverso: è un lavoro indirizzato verso la rete naturale di cui sopra, la quale già lavora per conto suo, come si è detto. In questa accezione, il lavoro di rete non sarebbe precisamente "un" lavoro. È un meta-lavoro, un lavoro su un lavoro, o meglio un lavoro che si aggancia relazionalmente a un altro lavoro (di altri soggetti). Volendo definirlo più compiutamente potremmo dire:

> **Lavoro sociale di rete:** il lavoro di rete è un intenzionale (finalizzato) investimento di energia rivolto verso una rete di fronteggiamento preesistente (al limite anche potenziale) affinché essa a) possa agire con più efficacia sul piano della reticolazione (della quantità, dell'efficacia e della pariteticità delle interazioni) e b) possa esprimere una migliore capacità di azione comune rispetto al compito (*task*) che la "catalizza" e la spinge in avanti verso un miglior adattamento (non necessariamente verso una soluzione ottimale).

Quando parliamo di capacità di azione comune (o congiunta) intendiamo l'azione cumulativa di tutti quanti, non solo quella delle varie persone della rete ma anche, sullo stesso piano, quella dell'operatore che "fa" il lavoro di rete. Se ci si sforza di vedere impastati assieme, in una stessa amalgama, l'azione della rete e l'azione dell'operatore che è divenuto suo interlocutore, capiamo che il lavoro di rete non è un "intervento" estrinseco sulla rete, una pressione che l'operatore fa per costringere i suoi interlocutori a "migliorarsi", o a fare qualcosa di specifico. Non è un intervento sistemico direttivo, della "prima generazione". È più esattamente una relazione con la rete, cioè una relazione con relazioni.

Per "relazione tra l'operatore e la rete" intendiamo un processo di scambio *in itinere*, nel corso del tempo, tendenzialmente paritetico. Intendiamo un reciproco processo d'apprendimento tra le due parti, con modificazioni e, se c'è fortuna, miglioramenti reciproci. Ci immaginiamo la rete e l'operatore che assieme cercano di capire, per tentativi, passo dopo passo, che cosa sia sensato fare. L'operatore di rete diviene quindi un interlocutore delle persone che lui identifica come interconnesse (anche in modo arbitrario: in effetti una rete di aiuto, in sé, non è una entità reale, che tutti vedono: è piuttosto una entità selezionata e costruita dall'operatore).

In quanto interlocutore, l'operatore deve essere esterno alla rete, vederla da fuori. Ma si è anche detto che l'operatore resta interno a una rete maggiore, più "capace" (*comprehensive*). È l'insieme relazionale che si forma con la sua aggiunta, e la sua presenza attiva. Chiamiamo "rete formale di fronteggiamento" quell'insieme di persone che non agisce più su un compito per conto suo, anche disordinatamente e come capita, ma che accoglie il lavoro che viene fatto nella sua direzione da un operatore *ad hoc*, il quale a sua volta si ritrova "lavorato" da quel sociale con cui si incontra, in senso riflessivo, e prospettico.

Una rete diviene formale quando, in funzione di due variabili, delle sue risorse e dei suoi orientamenti e del lavoro dell'operatore:

a) incomincia ad assumere coscienza di sé, maggiore consapevolezza cognitiva che il problema va affrontato assieme, tra le persone che ci sono lì, sperando in bene, senza aspettarsi che qualcuno dall'esterno faccia per così dire il miracolo.

b) quando la rete migliora il suo assetto e la sua autorganizzazione, quindi quando non sfugge e anzi soppesa meglio i problemi; quando si apre a coglier le occasioni di apprendimento, quando sfrutta più razionalmente le opportunità, ecc.

In definitiva la rete diviene più competente e più capace di azione sensata. L'operatore di rete è colui il quale innanzi tutto osserva questi processi. Se fossero già adeguati, secondo il suo giudizio esterno, non farebbe più nulla. In caso contrario, agisce ancora verso la rete dando *feedback*, cioè retroagendo, per aiutarla a muoversi verso la propria soluzione. In molte situazioni questa funzione riflessiva di "osservazione e guida" viene svolta senza che gli interessati a cui è rivolta si accorgano di nulla. L'operatore invece di risolvere il problema bada che il "problema venga risolto" (da chi può agire) e magari nessuno appunto si accorge che questa facilitazione avviene.

In altre situazioni invece l'operatore di rete è riconosciuto formalmente e su di lui ricade la responsabilità ultima degli esiti dei processi di rete, cioè dell'azione frammentata e libera in capo a molti. In que-

sto caso possiamo parlare dell'operatore di rete come di un *case manager*. Ma occorre fare attenzione.

La metodologia del *case management* è nata negli Stati Uniti d'America ed è stata poi adottata ufficialmente nella riforma del *welfare* britannico. Da questa esperienza ne risultano due tendenze forti contrapposte:

a) una tendenza a immaginare le funzioni di *case management* in modo molto strutturato, dove l'operatore ha incarico di costruire pacchetti di prestazioni assistenziali standard e le monitora, badando soprattutto alla razionalità e alla economicità;

b) una tendenza più destrutturata e "professionale" dove l'operatore è messo in grado di agire in modo discrezionale e flessibile, seguendo la situazione invece che le direttive o i vincoli procedurali.

In questa seconda prospettiva l'operatore non costruisce qualcosa di suo, mettendo in gioco tante pedine in modo un po' ingegneristico, come un manager organizzatore di sistema, "costruisce" invece con gli interlocutori, badando anche al senso "loro" e non soltanto alla pur essenziale razionalità oggettiva. Solo quest'ultima prospettiva di *case management* è il lavoro di rete, un metodo compatibile con la relazionalità del *mix*.

20 venti bis

Educazione familiare e pedagogia della famiglia*

I bambini e le bambine italiane hanno goduto recentemente di maggiori attenzioni che non nel passato. Questo interesse ha messo in mostra fenomeni significativi, frutto delle profonde trasformazioni che hanno caratterizzato il nostro Paese nell'ultimo ventennio. Nel quadro di tali mutamenti di particolare rilevanza è apparso quello relativa al calo della natalità, frutto di motivazioni diverse, sia di natura culturale che economica e sociale. Questo, in effetti, ha prodotto dei mutamenti anche nell'immaginario sociale per quanto riguarda la concezione dei figli e la loro presenza all'interno della famiglia. Tale situazione, più specificamente, ha reso evidente la necessità di interventi formativi destinati ai genitori e tesi a sostenerli nell'esercizio delle difficili responsabilità genitoriali.

È pertanto evidente l'importanza dell'educazione familiare, che peraltro – almeno nel significato sempre più condiviso – manca in Italia di una tradizione specifica. Anche a livello accademico sono piuttosto isolate le presenze di ricercatori che meritoriamente si sono dedicati a questo tema. Fortunatamente negli ultimi anni la situazione va cambiando e vi è un'unanime rivalutazione dei temi legati ai valori della persona e della famiglia.

In questo contesto una rinnovata attenzione è stata posta al ruolo dei genitori e – seppur ancora timidamente – al significato dell'educazione familiare che però, specialmente in Italia, abbisogna ancora di una più chiara definizione.

A questo proposito pare giusto distinguere tra educazione familiare e pedagogia della famiglia, tenendo conto delle differenze che esistono tra la lingua italiana e quella francese, nel cui ambiente si è sviluppata una più matura riflessione su queste problematiche. Nell'ambiente francese, infatti, le due definizioni – alla fin fine – vengono fatte coincidere, mentre nella realtà italiana potremmo convenzionalmente intendere per educazione familiare quella serie di interventi formativi tesi al sostegno della genitorialità, mentre con pedagogia della famiglia tutto il lavoro di riflessione teorica e di ricerca sugli interventi realizzati sul campo. Nell'accezione da noi proposta, quindi, la pedagogia della famiglia si propone di studiare le relazioni e i processi che si sviluppano all'interno delle famiglie, nel rapporto tra

* Enzo Catarsi, Università di Firenze.

genitori e figli, ma anche di approfondire tutte le problematiche concernenti gli interventi formativi nei confronti dei genitori, in particolare le modalità con cui queste esperienze di formazione vengono organizzate e gestite. La formazione degli animatori di educazione familiare costituisce un altro elemento di studio, così come la formazione degli stessi genitori a interpretare il loro ruolo formativo. Allo stesso modo nella realtà italiana l'approfondimento delle problematiche dell'educazione familiare e della pedagogia della famiglia dovrà avere al centro anche la questione delle relazioni tra la famiglia, la scuola e le altre agenzie educative, sulla base della consapevolezza che il processo formativo deve essere affrontato nell'ottica sistemica.

L'elemento centrale nell'ambito dell'educazione familiare dovrà però essere individuato nella "formazione" dei genitori, visto che le profonde trasformazioni che hanno caratterizzato l'istituto familiare nella realtà italiana pongono nuovi compiti di supporto alla genitorialità, sempre più vissuta con consapevole responsabilità. Il desiderio di diventare genitore è in effetti solitamente legato al disagio psicologico che deriva dal timore di non essere capace di assolvere convenientemente tale impegno e proprio per questo deve essere "supportato" con interventi di diverso tipo. I genitori italiani, e in particolare quelli più giovani, esprimono con sempre maggiore chiarezza bisogni formativi legati al ruolo genitoriale, a cominciare da quello di informarsi sullo sviluppo dei figli.

Gli interventi di educazione familiare appaiono quindi particolarmente appropriati per dare queste "risposte" proprio perché agiscono sulle diverse dimensioni delle personalità dei genitori, visto che tendono a coinvolgerli anche sul piano emotivo, facendo loro vivere esperienze nuove. Allo stesso modo è coinvolta anche la dimensione cognitiva, considerato che uno degli obiettivi è anche quello della trasmissione delle conoscenze. Al contempo è evidente che tali esperienze puntano a modificare i comportamenti genitoriali e implicano pertanto anche una trasformazione dei comportamenti.

Allo stesso modo è evidente che tali cambiamenti non incidono solo sul livello individuale, poiché è chiaro che la maggiore consapevolezza dei genitori riguardo il carattere educativo del loro ruolo arricchisce anche la qualità delle relazioni all'interno di una comunità. Al contempo risulta sempre più evidente che il lavoro con i genitori migliora anche i risultati del bambino, sviluppando la sua autonomia e stimolando la sua crescita complessiva. Il ruolo dei genitori è infine essenziale nella prospettiva della prevenzione e ancor più per quanto riguarda il successo scolastico dei figli. Proprio per queste ragioni è ormai improcrastinabile un impegno diffuso che sostenga i genitori nell'esercizio delle sempre più importanti responsabilità genitoriali.

L'*empowerment* della famiglia nell'orizzonte del dopo-moderno*

*1. La sfida (mortale?) della modernità alla famiglia; 2. Leggere la famiglia nell'orizzonte della postmodernità 3. La pluralizzazione delle forme familiari: fenomeno fisiologico o patologico?; 4. Il persistente (anche se latente) carattere mediativo (quindi educativo) della famiglia; 5. Ripensare la "promozione" (*empowerment*) della famiglia nella società di domani*

1. La sfida (mortale?) della modernità alla famiglia

Dove va la famiglia nello scenario dei processi di globalizzazione del XXI secolo? Qual è il senso, e quale la portata, dei cambiamenti in atto? Come valutare questi mutamenti? E, poi, di fronte a tutto ciò: come agire? La società deve lasciare che la famiglia vada là dove la portano i processi storici, con le loro "derive naturali", oppure deve intervenire? Ma come può farlo, e con quali speranze?

In questo contributo, vorrei cercare di rispondere in modo sintetico a queste domande. Il mio interesse sarà in particolare concentrato sulla famiglia come "luogo educativo", cioè come sfera di relazioni umane aventi soprattutto un carattere formativo della persona.

Il punto di partenza è dato dalla drammaticità della situazione odierna. La possiamo esprimere dicendo che la modernità ha lanciato una sfida mortale alla famiglia, intesa come luogo di umanizzazione della persona (Luhmann, 1988 e 1995). Secondo le opinioni dominanti fra gli studiosi, la sfida è mortale almeno in un triplice senso.

1) In primo luogo, perché la modernità privatizza sempre di più la famiglia e tende a renderla "autopoietica", ossia operativamente "chiusa" anche se comunicativamente aperta all'esterno, al punto da non poter essere influenzata da altro da sé. Per dirla in maniera drastica, l'educazione familiare rimane interamente affidata all'educazione familiare: per esempio, se e quando sposarsi lo si decide nella decisione di sposarsi, come educare un figlio lo si decide al momento su sua indicazione («sarà lui/lei a dirmi come mi devo comportare come padre», e così per la madre); si sostiene che nulla possa influenzare la decisione familiare, se non la comunicazione evenemenziale della coppia, e quest'ultima dovrebbe perdere ogni speranza di poter incidere sulla formazione stabile e di lunga durata dei figli.

* Pierpaolo Donati, Università di Bologna.

2) In secondo luogo, perché la modernità fa implodere il senso del legame familiare. Per masse crescenti di individui le relazioni familiari perdono le loro qualità distintive e si confondono con relazioni primarie di tipo generico, al punto che ci si chiede: che significato ha per il sistema familiare il fatto che la quota di non-famiglie non diminuisce, ma anzi aumenta per motivi che non possono essere controllati per via familiare?
3) In terzo luogo, perché la modernità fa regredire le relazioni familiari a forme primitive di comunicazione. Violenza, sessualità sregolata, soddisfacimento dei bisogni secondo gli istinti diventano nuovamente disponibili in modo libero – "libero" significa: senza autorestrizioni e senza considerazione per le conseguenze sia private sia pubbliche – e ciò impedisce una comunicazione più ricca di quei presupposti che hanno permesso il progredire della civiltà.

In breve: a che cosa può educare una famiglia autopoietica, con relazioni altamente instabili e prive di qualità propriamente familiari, con una comunicazione sempre più povera? La risposta, si dirà, è evidente: una tale famiglia non educa più a nulla, se non a una comunicazione futile, superficiale, meramente ricorsiva. Dietro la diffusione di un siffatto tipo di famiglia si intravede una possibile mutazione antropologica dell'educazione che potrebbe portare a spaventose regressioni culturali.

Vorrei qui porre seri dubbi sul fatto che i cambiamenti più significativi della famiglia – dal punto di vista della famiglia – corrispondano alle tendenze appena richiamate. Vorrei mettere in discussione le previsioni di una progressiva diminuzione di rilevanza sociale della famiglia. Su tale base, vorrei cercare di illuminare la nuova importanza della famiglia, soprattutto agli effetti della formazione della persona umana.

Per comprendere la morfogenesi della famiglia occorrono una teoria e un metodo che si collochino nell'orizzonte della società "dopo-moderna". Propongo, cioè, un modo di leggere la famiglia che segua gli attuali spostamenti di confine.

La definizione della famiglia è oggi, notoriamente, messa in crisi dalla crescente pluralità delle forme familiari. Il pluralismo delle forme familiari, tanto citato in letteratura, è una emergenza reale oppure riflette qualche illusione ottica? In apparenza, il fenomeno è reale, considerato che un numero crescente di persone vivono in famiglie diverse da quella nucleare normocostituita (coppia sposata con o senza figli). Ma, a mio avviso, il fenomeno è in buona misura anche

il prodotto di illusioni ottiche, 1) non solo perché in passato la pluralità delle forme familiari è stata anche più estesa di quella attuale, ma 2) soprattutto perché la tesi odierna del pluralismo delle forme familiari si regge su una lettura che annulla i confini fra normale e patologico, e quindi dissolve ogni orizzonte in cui possiamo pensare la famiglia, 3) essendo peraltro tradotti in sistemi di controllo (*lib/lab*) che operano con la forza di un *Panopticon* in cui la famiglia è non prevista e non gestita come relazione sociale. Come distinguere il pluralismo delle autentiche "nuove famiglie" dal pluralismo che è semplicemente un riflesso della dissoluzione dei modelli storici precedenti?

Per rispondere a questo interrogativo dobbiamo rivedere completamente la questione delle funzioni mediative – e in concreto quelle educative – della famiglia. Molti sostengono che la famiglia conti sempre meno nella vita sociale, perché scompaiono le mediazioni che un tempo essa esercitava fra l'individuo e la società (in particolare, per la socializzazione delle nuove generazioni). Io vorrei sostenere la tesi che è vero esattamente il contrario.

Infine, affronterò i problemi pratici. Che cosa dobbiamo fare della famiglia e/o per la famiglia e/o con la famiglia? Troviamo qui i dilemmi di intervento sulla famiglia e per la famiglia. La mia tesi è che le azioni di intervento per sostenere i compiti educativi della famiglia abbiano sinora aiutato la famiglia assai meno di quanto comunemente si ritiene, e, più in generale, che gli effetti delle politiche familiari in senso lato siano stati assai più negativi e distorsivi che positivi e promozionali nei confronti della operatività propria del soggetto-sociale-famiglia. Il motivo è che non hanno adottato una visione relazionale e sussidiaria, ma invece reificante e assistenzialistica. In futuro, la cosiddetta "centralità sociale" della famiglia, unanimemente riconosciuta a parole e formalmente prevista in tutte le carte fondamentali dei diritti umani (a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'Onu del 1948 che all'art. 16 recita: «La famiglia è l'elemento naturale e fondamentale della società ed ha il diritto alla protezione della società e dello Stato»), dovrà essere ridefinita nei termini di un *trade off* che si ispiri a criteri di *empowerment* delle famiglie nelle relazioni che esse hanno con tutte le altre sfere sociali.

2. Leggere la famiglia nell'orizzonte della postmodernità

In tutto il mondo la famiglia sembra andare incontro a fenomeni di disgregazione apparentemente senza ritorno. Si dice: la famiglia si sgretola e diventa sempre meno rilevante nella vita sociale; in futuro, sempre così si dice, non farà più differenza in quale tipo di famiglia le persone vivranno, come la formeranno e come la organizzeranno. Mentre fino a qualche anno fa era in crisi il modello tradizionale di famiglia (a dominanza maschile e con una prole numerosa), oggi è la

stessa famiglia di coppia (paritaria fra i sessi e con un limitato numero di figli) che sembra non reggere più.

Si parla di "crollo" della famiglia *tout court* e della nascita di nuovi "stili di vita" (*living arrangements*).

In un clima culturale che è certamente molto lontano da quello di appena due decenni fa (tra il 1968 e il 1977), quando le lotte contro la famiglia erano di tipo ideologico radicale, oggi si riaffaccia la stessa tesi della "morte della famiglia" sotto un'altra forma: quella biologica. La famiglia che unisce stabilmente sessi e generazioni differenti sembra diventare una specie vivente in via di estinzione, una forma di vita obsoleta e prossima al tramonto, superata dalle esigenze dell'evoluzione biologicamente intesa. Ci si chiede: le cose stanno veramente così? Se no, dove stanno le controtendenze o comunque le possibilità di resistenza o di rigenerazione della famiglia?

Non intendo certo sottovalutare la portata dei mutamenti in atto, che sono tali – se estrapolati nel lungo periodo – da cambiare i connotati di ogni civiltà. Il dato più preoccupante non sta tanto nelle crisi coniugali e nelle filiazioni extramatrimoniali in quanto tali, ma nel fatto che un numero crescente di persone passano attraverso continue unioni e divisioni che creano una rete confusiva (non di rado tribale) di ex-mogli/ex-mariti e di figli naturali o legali sparsi un po' qui e un po' là, senza che sia chiaro chi è responsabile di chi e di che cosa.

Nessuna società ha mai potuto tollerare un grado di anonimia e di alienazione familiare così elevato come quello che si profila all'orizzonte della società europea del XXI secolo. La storia passata è stata una successione di intere civiltà scomparse a causa della disgregazione familiare (Gordon, 1972). Non è plausibile pensare che il XXI secolo possa sfuggire a questo destino. L'allarme-famiglia, allora, indica che siamo posti di fronte a un equivoco: l'idea che una società possa lasciare andare la famiglia alla deriva (sia pura alla *natural drift* del pensiero sistemico). Prendere l'allarme sul serio significa non farsi convincere dalle retoriche del postmoderno come moda culturale, e saper spostare l'orizzonte più oltre.

Il crollo della famiglia è certamente reale come scomparsa delle forme familiari che erano prevalenti nel passato. Chi mantiene un'idea obsoleta di famiglia può certamente allarmarsi. Ma forse è più sensato cercare di comprendere perché e come noi oggi assistiamo a una morfogenesi della famiglia. Se di "nuove forme familiari" si può e si deve parlare, queste forme debbono essere viste come espressione di una morfogenesi culturale e strutturale, allo stesso tempo funzionale e simbolica, o addirittura rituale, che porta le relazioni familiari "oltre se stesse", cioè a eccedere se stesse secondo la propria distinzione-guida (essere più famiglia), attraverso il dinamismo intrinseco al rapporto tra famiglia come istituzione e come mondo vitale. È da tale

dinamismo che possono nascere, e di fatto stanno nascendo, le autentiche nuove forme familiari.

Per eccedersi la relazione deve operare la sua distinzione-direttrice non come scelta dicotomica (fra i poli di un'alternativa, *aut/aut*), ma come relazione rispetto a una non-relazione (cioè come *et…et*): questo è il paradosso della famiglia che agisce come contro-paradosso (Donati, 1999).

Per comprendere la morfogenesi familiare occorre collocarsi in un orizzonte culturale, senza il quale non possiamo fare né osservazioni né valutazioni.

L'orizzonte, si sa, è il limite storico delle nostre conoscenze (come diceva Kant nella *Logica*: «l'orizzonte concerne il giudizio e la determinazione di ciò che l'uomo *può* sapere, *riesce* a sapere e *deve* sapere»). È l'ambito dell'esperienza vissuta. È il limite di validità della ricerca e degli strumenti di cui essa si serve. Ma l'orizzonte segnala anche il confine con ciò che lo trascende.

La famiglia può essere pensata e agìta solo entro un certo orizzonte. Possiamo spostare l'orizzonte in cui oggi pensiamo la famiglia, ma solo per incontrare un altro orizzonte, cioè un altro limite. Se si prende positivamente, e non tragicamente, questa condizione dell'esistenza umana, si vede allora che l'orizzonte è indubbiamente un limite, ma anche una risorsa; è un vincolo, ma anche la condizione della nostra stessa possibilità di pensare e di esistere, come persone singole e come famiglie. Senza orizzonte non c'è condizione umana.

Oggi più di ieri, la famiglia è vista in orizzonti sempre nuovi e più ampi. Spostare i confini della famiglia è diventato un fatto sistemico. Siamo forzati a spostare l'orizzonte culturale in cui pensiamo, osserviamo, e valutiamo la famiglia andando oltre gli orizzonti della modernità ed entrando in quelli della post-modernità.

La famiglia ha però una peculiarità rispetto alle altre forme sociali che sono contenute dentro un orizzonte: non è mai totalmente inclusa in quell'orizzonte, bensì sta sul suo confine. Essa tende sempre a "superarlo", nel senso di eccederlo, di andarne oltre. Dal punto di vista della famiglia, l'orizzonte si presenta come un *pool* di possibilità che rimangono aperte nonostante tutti i limiti del presente. Ogni orizzonte storico rimanda a un altro orizzonte più vasto, che comprende l'orizzonte precedente che ritenevamo insuperabile.

Per andare oltre gli orizzonti precedenti senza incorrere nella perdita di ogni orizzonte (il che vuol dire: per andare oltre la famiglia moderna senza perdere la famiglia), dobbiamo collocarci *nell'orizzonte dell'essere*, ontologicamente e fenomenologicamente inteso, là dove sta scritto: la famiglia è quella continua *transazione* e *transizione* che noi sperimentiamo nella vita fenomenologicamente intesa, ma ciò

non significa pura contingenza; essa è referenza, connessione, emergenza interattiva sempre nuova fra l'essere ontologico e l'essere fenomenologico, e proprio in questo suo manifestarsi essa rivela la sua realtà più profonda, il principio della relazione-famiglia.

Pensare la famiglia richiede bensì un atteggiamento fenomenologico, ma anche la consapevolezza che, dietro tutto ciò che la famiglia è o può essere, al di là di ogni orizzonte storico, c'è un orizzonte come principio. Questo principio è posto al di là di ogni orizzonte semplicemente perché è l'origine di ogni orizzonte. È il punto o criterio-guida rispetto al quale l'orizzonte trae la sua esistenza e viene definito (costruito). L'orizzonte è tale solo in relazione a un punto o sistema di riferimento. Possiamo spostare questo punto o sistema, ma la relazione permane e non può essere annullata. Questa relazione, infatti, è il principio. Essa sta, anzi è, la sorgente stessa dell'essere, dell'essere che sta sia al di qua del confine, sia al di là del confine, perché sta sul confine, anzi è lo stesso confine. È l'operatore del dispiegarsi dell'essere, nel nostro caso della famiglia.

Collocarsi in questo orizzonte culturale, che io chiamo "dopo-moderno"[1], aiuta l'osservatore a non appiattirsi sul presente. Gli consente di non vedere il tema della famiglia come un puro e semplice campo di battaglia tra forze avverse che si contendono la vittoria in termini di potere, quale che sia la base su cui il potere riposa. La questione-famiglia è certamente anche una questione di conflitti di interessi e di identità divergenti, che lottano per affermarsi, ma non è solo questo. Vederla solamente così, secondo un approccio storicistico, risulta quanto mai angusto e porta a visioni di corto raggio, di scarsa presa e di validità assai limitata. Occorre invece vedere la famiglia in un orizzonte più vasto, che è dell'ordine della trascendenza (Bahr, 1996): la famiglia è il confine (operatore) della vita, non solo perché è il punto o il momento in cui la vita biologica diventa umana, ma anche perché essa mostra come solamente attraversando il confine fra i vari orizzonti la vita si fa più umana.

Vorrei proporre ai miei interlocutori di pensare in tale orizzonte. Esso ci consente prima di tutto di diventare etnografi di noi stessi, alla scoperta di ciò che siamo stati e di dove veniamo (la famiglia che ci ha generato, filogeneticamente e ontogeneticamente). Ma ci offre ancora molto di più. Ci rende argonauti alla ricerca di nuovi approdi, di nuove forme generative di famiglia. Perché la famiglia resta, anzi è,

[1] Lo denomino dopo-moderno nel senso che viene storicamente dopo la modernità, ma non è necessariamente "postmoderno" nel senso delle tendenze culturali attualmente denominate con tale aggettivo.

quell'orizzonte, quel confine, generativo che si sposta sempre con noi, come matrice del nostro stesso essere nel mondo.

La famiglia empirica, concreta, può andare qui e là, nel senso di prendere forme e contenuti molto diversificati. Ogni sua dimensione può staccarsi dalle altre o intersecarsi con esse in vari modi. Dal punto di vista fenomenologico, possiamo avere una famiglia *magmatica* in tutti i sensi. Come possiamo comprendere un siffatto *polimorfismo*?

Ci serve una bussola che sia capace di dirci, in ogni momento e in ogni luogo, dove siamo e verso dove ci stiamo muovendo, entro l'orizzonte delle possibilità e dei loro significati, contingenti e ultimi, che stanno sui confini.

La bussola che vorrei proporre assume un *framework* multidisciplinare e multidimensionale della famiglia. Ma fa di più: declina la multidimensionalità in termini relazionali. Non si limita a giustapporre le varie discipline e dimensioni di realtà, come accade nelle teorie e metodologie correnti della cosiddetta "multidimensionalità". La bussola deve consentirci di indagare referenze, connessioni, emergenze fra le dimensioni alla luce di una "logica" investigativa, la quale suppone – in accordo con quanto dicevo più sopra – che la famiglia sia il confine latente di ogni società, e che, proprio come senso latente della società, abbia una propria realtà ultima di riferimento, che è anche un legame fondamentale, senza la cui emergenza non si costituisce l'ordine simbolico dell'umano.

La bussola che vorrei proporre ha quattro punti cardinali per l'orientamento alla comprensione della relazione-famiglia come effetto emergente degli elementi che la definiscono interattivamente: il suo significato (dono), la sua normatività (reciprocità), la sua intenzionalità (generazione), la sua modalità adattativa (affettività-sessualità) (Donati, 1998).

Un siffatto quadro analitico e interpretativo è declinato al plurale (è multidimensionale), sia per quanto concerne gli approcci (dimensioni e concetti empirici) che tematizzano la famiglia, sia per quanto riguarda le valutazioni di ciò che esprime il fare famiglia "più e meglio" (anziché meno e peggio). Ma al contempo è "orientato" su un orizzonte, l'orizzonte con cui (entro cui e per cui) pensiamo la famiglia. La multidimensionalità della famiglia è strutturata e articolata in modo relazionale.

Una bussola adeguata a leggere la famiglia non può configurare la multidimensionalità della famiglia secondo l'ordine del casuale, non può poggiare su un pluralismo indifferenziato di valori, non può proporci una disperante inconfrontabilità di valori e di scelte. Se lo fa, allora è semplicemente inadeguata. La bussola diviene adeguata a partire dal fatto di assumere che, per esistere, la famiglia debba essere

famiglia, e ciò comporta che la si osservi come caratterizzata da un suo ordine di realtà. Tale realtà si sviluppa nel tempo secondo una logica evolutiva che ha la sua distinzione-direttrice: selezionare ciò che fa famiglia (la relazione propriamente familiare) rispetto a ciò che non fa famiglia. Una tale logica, ovviamente, e proprio per la costituzione relazionale del confine, non è necessariamente lineare, progressiva o unidirezionale. Tutt'altro: la logica evolutiva è essa stessa relazionale.

La bussola è tale se ha un punto fermo su cui può orientarsi (come il Nord nelle bussole fisiche). È su quel punto che basa il suo senso e il suo funzionamento, se non vuole girare a vuoto. Nella bussola che qui propongo, questo punto fermo è rappresentato da (consiste nel) "l'essere stesso" della relazione-famiglia. A partire da questo punto gravitazionale, può essere costruito tutto lo strumentario della bussola, per l'orientamento dell'analisi e dell'azione.

Avendo in mente l'orizzonte e la bussola di orientamento appena delineati, affronterò ora i problemi di ordine conoscitivo (come definire la morfogenesi familiare) e di ordine pratico (come intervenire).

3. La pluralizzazione delle forme familiari: fenomeno fisiologico o patologico?

Alla fine del XX secolo, la famiglia appare come una realtà sociale in pieno mutamento sotto un'angolatura particolare: si può dire che, da forma sociale fra le più conservative e inerziali, la famiglia sia diventata uno dei luoghi di maggiore innovazione socioculturale.

Ciò è accaduto passando attraverso tre fasi storiche ben precise: la modernizzazione degli anni postbellici (anni Cinquanta e Sessanta), il salto di discontinuità anti-tradizionale che si è realizzato fra gli ultimi anni Sessanta e gli anni Ottanta, e poi la fase d'ingresso nella postmodernizzazione iniziata con gli anni Novanta e oggi in via di accentuazione.

La famiglia è diventata un fattore autonomo di innovazione sia come soggetto attivo sia come *relais* di innovazioni prodotte altrove. Il fenomeno ha coinciso con l'implosione delle forme tradizionali e con l'esplosione della famiglia in forme reticolari inedite.

Si è arrivati così a parlare di un processo di forte *pluralizzazione* delle forme familiari. Questo termine è da usare con attenzione. Esso esprime soprattutto la nostra crescente difficoltà nel rappresentare e definire la famiglia dal punto di vista dell'ordinamento sociale e giuridico, in particolar modo quando si debba intervenire sulla famiglia per regolarla e sostenerla nelle sue vicende.

La pluralizzazione non può essere vista solo come conseguenza di una "crisi" del modello (supposto) tradizionale della famiglia eterosessuale nucleare stabile, più o meno isolata dalla parentela. Né la si può intendere come mero riflesso delle devianze rispetto a quel mo-

dello. In questi casi, sarebbe più opportuno parlare di fluttuazione, ordine caotico, o espressioni simili, che meglio indicano il fatto che non sia più possibile definire la famiglia secondo i criteri del passato o comunque secondo contorni precisi.

Bisogna distinguere fra un pluralismo che riflette solo o prevalentemente patologia sociale e un pluralismo che indica la fisiologia della famiglia. Esiste un pluralismo moralmente indistinto (che non fa differenze), il quale rende neutre tutte le trasformazioni. Ed esiste un pluralismo moralmente qualificato, che declina le trasformazioni familiari in modo positivo, come ricchezza sociale al "plurale".

Alla luce di questa distinzione, si può mostrare che, proprio attraverso le vicissitudini cui va incontro, la famiglia entra oggi in una fase storica di ulteriori e – per certi aspetti – più profonde riflessioni su ciò che essa "è", nel senso che, mentre cambia, vengono anche nuovamente precisati i criteri che la definiscono come realtà *sui generis* basata su distinzioni e connotazioni singolari, che si esplicitano nel corso della storia umana.

Generalizzando, possiamo dire che la famiglia si fa "plurale" per due grandi ordini di motivi epocali, o comunque di lungo periodo.

a) Da un lato, cambia per l'affermarsi di un processo culturale di "individualizzazione degli individui", ossia di crescente importanza attribuita alla soggettività delle persone, nel quadro di un generale accrescimento di importanza dei diritti di cittadinanza (civili, politici, sociali, umani) individuali; questo processo tende a ridurre i diritti della famiglia in quanto entità sovra-personale, dotata di una propria oggettività esterna ai singoli individui.

b) Dall'altro, la famiglia cambia per il prevalere, sempre come portato proprio della modernità, di un processo sistemico che si sviluppa allentando e riorganizzando continuamente i legami sociali; questo processo comporta una continua decostruzione e ricostruzione dei legami familiari in funzione di obiettivi situati.

2.0 venti bis

Come cambiano le strutture e le relazioni familiari in una società complessa?

La risposta che solitamente si dà a questa domanda è espressa in modo sintetico dicendo che le forme familiari vanno nella direzione di un accentuato processo di differenziazione sociale. Ma siamo ben lontani dall'avere una teoria soddisfacente della differenziazione sociale che sia adatta alla famiglia. Una siffatta teoria dovrebbe essere capace: a) di elaborare una nuova terminologia (nomenclatura) delle forme familiari come espressioni di forme diversificate di scambio e, più in generale, di relazionamento fra individui e fra gruppi sociali; b)

di individuare il significato e il ruolo che le diverse relazioni-famiglia hanno con riguardo alla loro funzionalità, vivibilità, capacità di promuovere la maturazione dei suoi membri.

In linea di massima, va osservato che resta più conveniente partire dal concetto generale di "famiglia", per poi distinguere i vari tipi di "famiglie", anziché fare il contrario. Infatti, se si parte dalla mera constatazione di una pluralità di "situazioni domestiche" (cioè semplicemente dei modi più disparati di convivere assieme), diventa poi impossibile giungere a un concetto sociologicamente adeguato di famiglia. Non bisogna mai confondere la mera coabitazione con quella specifica relazione che chiamiamo, in senso proprio e non analogico o indifferenziato, "famiglia", la quale esiste se e solo se tra chi convive esiste una relazione specifica di oggettiva appartenenza reciproca come coppia stabile legata da un consenso generativo e/o come rapporto di discendenza generazionale.

L'idea che l'ordine sociale non faccia più riferimento al microcosmo della famiglia come cellula-base della società è uno stereotipo diffuso che contiene molte ambiguità. Certamente, nelle società più modernizzate, lo Stato e l'ordinamento giuridico rendono per certi aspetti più debole la tutela dell'unità dell'istituzione familiare come interesse precipuo della comunità politica. Ma sarebbe errato dedurne che, in seguito a tutto ciò, la famiglia non sia più un organismo fondamentale della vita sociale, o che lo Stato e l'ordinamento giuridico la abbandonino a se stessa. È vero esattamente il contrario. Proprio i mutamenti che si verificano nella famiglia mostrano che la qualità della vita familiare diventa ancor più decisiva di un tempo agli effetti del benessere e della felicità sia degli individui sia delle collettività. E lo Stato, piuttosto che lasciare la famiglia a se stessa, interviene sempre più potentemente a regolarne gli aspetti anche più minuti, distinguendo fra i comportamenti strettamente privati (e come tali dotati di crescenti gradi di libertà) e quelli aventi rilevanti conseguenze pubbliche (e, come tali, fatti oggetto di crescenti responsabilità).

In breve, anziché parlare di crisi irreversibile, o addirittura di scomparsa della famiglia, si deve viceversa parlare di un processo di differenziazione sociale cui la famiglia va incontro. Tale processo comporta: a) una elevata mobilizzazione delle strutture familiari; b) una soggettivizzazione delle aspettative e dei comportamenti familiari; c) una ridefinizione, estremamente articolata, dei ruoli familiari, cioè del complesso dei diritti-doveri, privati e pubblici, legati allo *status* delle persone in quanto "familiari" di altre persone.

Nonostante i grandi rivolgimenti delle forme familiari, tuttavia, i criteri di definizione della famiglia rimangono peculiari rispetto a quelli utilizzati per identificare altre forme sociali primarie. Essi han-

no a che fare con il fatto che, in continuità con il passato, ma diversamente dal passato: 1) la famiglia permane come il luogo in cui vige il divieto di invertire i ruoli sessuali (maschile e femminile) e generazionali (fra generanti e generati), incluso il divieto di incesto, anche se sessi e generazioni non sono più segregati, bensì fortemente interattivi fra loro; 2) famiglia è e diventa quella specifica relazione sociale cui sempre più è affidato il compito – non surrogabile da altre relazioni sociali – di personalizzare la persona, attraverso specifici processi di socializzazione che sono essenziali per la maturazione del bambino, ma anche dell'adulto, se e nella misura in cui "fare famiglia" significa orientare la comunicazione alla totalità della persona secondo una norma di reciprocità solidale totale.

La caratteristica distintiva della famiglia contemporanea diventa quella di essere "relazionale" in un duplice senso (Donati, 1986; De Singly, 1993 e 1996).

Innanzi tutto, perché viene a consistere sempre meno di "cose" (beni patrimoniali) e sempre più di relazioni umane. Diversamente da un tempo, quando tutta l'organizzazione familiare aveva prima di tutto l'obiettivo di conservare il patrimonio familiare e quando tutte le considerazioni personali apparivano secondarie rispetto a questo scopo, oggi le persone si sentono legate fra loro come persone umane, per il fatto di essere padri, madri, mariti, mogli, figli, nipoti, e così via. In un senso ancor più radicale, la famiglia diventa relazionale perché il processo di evoluzione sociale porta la società post-moderna a esaltare il senso autonomo, intrinseco, delle relazioni familiari come relazioni distinte da tutti gli altri tipi di relazioni sociali, benché nello stesso tempo sempre più intrecciate a esse.

Non si può dire, però, che questi cambiamenti, come talora (seguendo E. Durkheim) si è affermato, corrispondano a una crescente "nuclearizzazione" della famiglia. Infatti, da un lato la famiglia nucleare (composta solo di genitori e relativi figli) si destabilizza, e dall'altro si osserva l'emergere di forme post-nucleari che configurano la famiglia come una complessa trama di relazioni di parentela-affinità. La famiglia assume una forte connotazione "reticolare".

Possiamo sintetizzare tutto questo con il dire che la famiglia contemporanea subisce un processo di profonda morfogenesi sociale, che avviene attraverso la ridefinizione dei suoi due assi portanti, e cioè la relazione di *gender* (come ricerca di maggiore simmetria fra il genere maschile e quello femminile) e la relazione di generazionalità (come costruzione di nuovi rapporti di parentela, biologica e/o legale). Non si dovrebbe, comunque, mai dimenticare che, poiché la morfogenesi è complementare alla morfostasi (che consiste nella semplice riproduzione delle forme familiari precedenti), empiricamente riscontriamo un *mixage* fra i due processi.

La morfogenesi "al plurale" che la famiglia incontra, e sempre più incontrerà nel XXI secolo, si configura come dialettica relazionale tra la famiglia come gruppo e come istituzione sociale.

La famiglia intesa come gruppo sociale è il gruppo domestico visto, per così dire, a partire dal mondo vitale, ossia quale si dà nelle relazioni interpersonali e nelle strutture dell'intersoggettività della vita quotidiana, che si instaurano in ragione dell'attrazione sessuale fra un uomo e una donna e in ragione della prole che nasce dal loro incontro. Questa realtà è fatta di vissuti interiori, di sentimenti, di desideri e immaginazioni, la cui rappresentazione dipende dalla cultura, e dal linguaggio e dai gesti e comportamenti che li comunicano. Può sembrare che, a questo livello, tutto sia biologico e psicologico, ma non è affatto così: la mediazione sociale e culturale è sempre presente, perché tutto ciò che viene all'esistenza deve essere espresso in modo che l'altro possa intenderlo, e questo fatto implica socialità e simbolismo. È comunque vero che è in questa dimensione che la famiglia si rivela come *communitas*, cioè come sfera spontanea di contatto con la natura interna della persona umana e della società, in cui risiedono quegli aspetti non meramente funzionali all'ordine sociale stabilito che possono essere chiamati caratteri "sovrafunzionali" della famiglia come gruppo sociale.

La famiglia intesa come istituzione sociale è il gruppo domestico visto, per così dire, nell'ottica dell'integrazione sistemica della società, cioè quale viene definito dagli apparati dello Stato (istituzioni politiche - poteri legislativo ed esecutivo – e organi integrativi da esso regolati - pubblica amministrazione, giustizia, ecc.), dalla comunità locale, dalla chiesa, dalla scuola, dai servizi sociali e sanitari, dal mercato del lavoro, dal sistema dei *mass media*, e così via. Corrisponde, in breve, alle aspettative che le singole istituzioni della società pongono sulla famiglia, e che i membri di quest'ultima interiorizzano (di più o di meno, in un modo o nell'altro) come sistema di *status*-ruoli familiari. Ciascuna delle istituzioni societarie si attende che un certo gruppo di persone – se è famiglia e non un gruppo casuale o un semplice aggregato del momento – si comporti stabilmente nelle relazioni interne ed esterne in un certo modo, e quel modo definisce il gruppo come famiglia in senso pubblico (cioè come istituzione). Il sistema politico-amministrativo si attende che i *partner* di una coppia (e nei loro rapporti con eventuali figli) vivano certi vincoli e obbligazioni reciproche, mancando i quali essi saranno trattati come individui privi di certe obbligazioni e di corrispondenti benefici reciproci. La scuola si riferisce ai genitori come soggetti aventi precise responsabilità verso i figli che frequentano la scuola come alunni. La chiesa, o gruppo religioso, riconosce che c'è famiglia se i membri osservano certi valori e norme religiose, la cui osservanza è necessaria per ap-

partenervi. Il mercato economico tiene in conto la famiglia nella misura in cui si attende che gli individui agiscano come lavoratori e/o consumatori in un certo modo (e non altri) per il fatto di avere certe relazioni (diritti e doveri) di reciprocità con i familiari con cui vivono quotidianamente. E così via.

La famiglia-istituzione si presenta come organizzazione di *status*-ruoli definiti da precise aspettative normative reciproche, la famiglia-gruppo è l'insieme dei vissuti, immagini simboliche, sentimenti che tendono alla spontaneità e al dono, senza calcolo delle differenze e delle divisioni, senza riguardo a chi detiene il potere o a chi spetta in linea di principio un compito o l'altro, perché qui l'essenziale è lo scambio simbolico che si realizza fra i membri della convivenza, considerati come persone e non come ruoli.

La vita familiare si dispiega entro le due polarità di gruppo e di istituzione. Lo fa fin dall'inizio, quando si costituisce la coppia, nella quale è prevalente la dimensione di gruppo, che si esprime soprattutto attraverso l'affetto, l'attrazione, il desiderio di contatto e di convivenza fra i partner, i quali si orientano verso mete e regole comuni, alla ricerca di un possibile equilibrio compatibile con le finalità di ciascuno. Sempre più, il passaggio al matrimonio avviene quando si è formata una stabilità di aspettative reciproche e si è in grado di stringere un patto consensuale che impegna i ?nubendi. Questo patto, per sua natura, non può mai essere solo privato, ma deve avere un qualche riconoscimento esterno, per varie ragioni. Primo, perché i partner provengono da altre famiglie, le quali pongono le loro aspettative, più o meno realistiche e più o meno legittime e vincolanti, ma pur sempre reali. Secondo, perché tutto il mondo intorno (i conoscenti, i vicini, le istituzioni della società) deve sapere come comportarsi verso queste persone, nel senso di considerarle libere da vincoli reciproci oppure no. Per corteggiare una donna (o un uomo) si deve sapere se è libera/o oppure se è già impegnata/o, quanto meno per le forme sociali in cui esprimere l'approccio, e poi per le strategie e i progetti che si possono fare. Questo tenere in conto le relazioni familiari, sia come vincoli sia come risorse, nell'agire sociale, pubblico, non-privato, è la famiglia come istituzione.

In breve, contrariamente a quanto molti ritengono, la famiglia non è una questione di scelta individuale, ma un "fenomeno gruppale" attraverso cui passa la morfogenesi dell'istituzione familiare.

Educare alla famiglia vuol dire, alla fin fine, sia apprendere ad essere *communitas*, sia a saper fare istituzione, sia a relazionare in modo significativo la dinamica gruppale e quella istituzionale.

Nessuna delle due polarità può mai essere annullata. perché questo significherebbe la fine della relazione familiare, e con essa di quei

riferimenti simbolici e di quei legami che fanno vivere non solo la famiglia, ma lo stesso tessuto societario. Le teorie che preconizzano la "morte della famiglia" commettono un fondamentale errore: radicalizzano la possibilità che la famiglia si riduca a mero gruppo intersoggettivo, annullando le sue valenze istituzionali. In realtà, i processi di deistituzionalizzazione della famiglia, per quanto profondi, possono essere solo temporanei e/o limitati a certi segmenti della società. Nel complesso societario e per periodi storici abbastanza lunghi, c'è sempre un continuo processo di de/re-istituzionalizzazione della famiglia.

La famiglia rimane «un fatto sociale totale» (Karsenti e Mauss, 1994), ossia continua a coinvolgere tutti i livelli di esistenza (biologico, psicologico, sociale, economico, giuridico, simbolico ultimo), anche quando gli individui si individualizzano sempre di più. E rimane una relazione di piena reciprocità fra i sessi e fra le generazioni, anche quando uno di questi aspetti può essere messo in discussione o entrare in crisi. Ritroviamo, in altri termini, il fatto che la famiglia-gruppo non è slegata né slegabile mai totalmente, se non in situazioni del tutto eccezionali, dalla famiglia-istituzione. Quando sembra che un polo venga meno, in realtà, è piuttosto vero che si sta producendo una morfogenesi, nella quale e attraverso la quale la relazione viene rinegoziata in certe dimensioni oppure nella sua interezza. Non bisognerebbe mai dimenticare che la famiglia non consiste di entità materiali, ma è essenzialmente una relazione, con i suoi contenuti e le sue forme. Nonostante tutto, la famiglia resta, anzi sempre più diviene, il paradigma della reciprocità come dono reciproco e come realizzazione di sé nell'incontro vitale con l'altro.

Essenziale, pertanto, è chiarire che la realtà familiare è *originaria* (cioè nasce ultimativamente da motivazioni e impulsi propri, non solamente per pressioni dovute a fattori esterni alla relazione come tale) e *originale* (cioè si dispiega secondo una propria logica o codice simbolico, quello dell'amore, ovviamente diverso a seconda dei contesti e periodi storici). Benché l'ambiente in cui la famiglia esiste la influenzi potentemente, la ragione primordiale della sua esistenza non può essere derivata da altro da sé, come molti hanno tentato e ancora pensano di fare.

Bisogna evitare tre errori: quello di dedurre l'istituzione dal gruppo (come se la famiglia potesse esistere solo a livello gruppale); quello, viceversa, di dedurre il gruppo dall'istituzione (come se la famiglia potesse essere interamente definita dalle sue caratteristiche istituzionali, dettate dall'ordine sociale o giuridico); e infine l'errore, oggi più corrente, di fondere (con-fondere) le dimensioni gruppali e quelle istituzionali. Le conseguenze in termini di osservazioni sociologiche sono immediate ed evidenti. La cosiddetta "famiglia di fatto" (costituita da una coppia senza matrimonio, con o senza eventuali figli)

non è priva di attese istituzionali (nel duplice senso: di attendersi qualche riconoscimento dalle istituzioni e, viceversa, di dover adempiere a certi obblighi pubblici). Così come – d'altra parte – la definizione giuridica di famiglia (qualunque essa sia) non corrisponde mai perfettamente alla realtà della effettiva vita familiare quotidiana. Sociologicamente, non esiste qualcosa come una "relazione familiare pura" che corrisponda punto per punto con quella istituzionale (in quanto definita da una legge universale astratta).In tutto ciò, la famiglia dimostra di essere una realtà autopoietica, cioè che si genera e si rigenera da sé, situazionalmente, in base alla propria distinzione direttrice, laddove le modalità mutano in rapporto ai cambiamenti dell'ambiente. Ciò che rende familiare (in senso stretto) una relazione, anziché non-familiare, è il fatto che essa persegua la realizzazione di una piena reciprocità fra i sessi e fra le generazioni (anziché altri valori o norme).

4. Il persistente (anche se latente) carattere mediativo (quindi educativo) della famiglia

Per comprendere dove la famiglia stia andando non è appropriato ragionare per "modelli" né con schemi evoluzionistici. La realtà è che, proprio in quanto relazione sociale *sui generis* senza cui non c'è società, la famiglia accentua il suo carattere di relazione che opera una triplice e interconnessa mediazione: fra la natura e la cultura, fra l'individuo e la società, fra la dimensione privata e quella pubblica (Donati, 1998).

1) La famiglia accentua il suo ruolo di momento o sfera relazionale attraverso cui la natura interna dell'uomo si trasforma in agire culturale. Solo nella sociabilità della coppia e della relazione genitore-figlio, gli elementi biologici e psichici, innanzitutto le pulsioni, ricevono una loro specifica civilizzazione. La sociabilità, ovviamente, non significa solo incontro, solidarietà, reciprocità, ma anche l'opposto (distanza, conflitto, rinegoziazione), senza cui la famiglia non potrebbe superare le sue sfide, e così contribuire al cambiamento della società.
2) Aumenta l'importanza quanto-qualitativa della mediazione che la famiglia esercita nei confronti dell'individuo per riferimento alle sue possibilità e modalità di partecipazione alla vita della società più vasta. In particolare, il bambino è sempre più, e non sempre meno, dipendente dalla famiglia. Anche laddove i processi di socializzazione scolastica e i servizi di *welfare* esterni alla famiglia aumentano per numero, quantità e importanza funzionale, anche lì, anzi proprio lì, la famiglia accresce il suo ruolo di mediazione fra l'interno e l'esterno della casa, fra il momento socializzativo interno alla famiglia e il momento socializzativo

esterno, dato che il bambino non è mai preso in carico totalmente, nella sua totale umanità, dalle agenzie esterne alla famiglia. E questo complica la vita familiare, se non altro perché i genitori debbono mediare per il bambino un mondo sociale più complesso di un tempo. L'idea che la famiglia perda di funzioni sociali è stata, in effetti, una delle più grandi illusioni del Novecento.

3) Più in generale, nella famiglia si intersecano sempre più le dimensioni private e quelle pubbliche dell'esistenza individuale. Per certi versi, la famiglia si privatizza. Anche l'ordinamento giuridico la legittima in questo (si pensi alla depenalizzazione del reato di adulterio). Ma, per tanti altri versi, la famiglia viene pubblicizzata, perché viene regolamentata in dimensioni precedentemente lasciate alla sfera privata (si pensi all'adozione, all'affidamento dei figli, ai rapporti sessuali di coppia, ai benefici che possono essere attesi e riconosciuti in base all'esistenza, e perfino alla qualità, di certe relazioni familiari ecc.). Nasce un nuovo intreccio fra le dimensioni dell'intimità (il complesso delle relazioni spontanee e informali) e le rilevanze che la famiglia ha per la sfera pubblica (complesso dei diritti-doveri di cittadinanza).

Per comprendere ciò che la famiglia diventa, al di là delle forme più o meno alienate (perché sottomesse ad esigenze "non familiari") che può avere assunto in passato, bisogna saper leggere le modalità con cui la famiglia diventa discriminante agli effetti della qualità umana/non-umana delle relazioni sociali che forgiano la nostra esistenza quotidiana. La famiglia è sempre più determinante come mediazione sociale, ma lo diventa secondo nuove modalità.

Per dare un significato alle tendenze oggi in atto, occorre adottare un'ottica che vede la famiglia come realtà latente del sociale, ossia come modalità di vita che sgorga da un'esigenza profonda degli esseri umani quando si mettono in relazione gli uni agli altri attraverso quella specifica relazione che lega fra loro il *gender* e la generatività. Si tratta di un'esigenza non contingente o transitoria, né tantomeno storicamente superabile, perché, per gli esseri umani, il mondo sociale diventa accessibile solo in quanto essi possono concepirlo come familiare.

Questa esigenza, tanto profonda quanto inconscia, implica un processo di distanziamento e inclusione tra famiglia e società apparentemente paradossale. La famiglia si differenzia continuamente dalla società esterna. A sua volta, la società si differenzia sempre più dalla famiglia. Famiglia e società diventano sempre più distanti fra loro. Ma nello stesso tempo l'una è sempre più inclusa nell'altra, e determinante per essa. In concreto: la società si articola in tanti sotto-sistemi, istituzioni, sfere di vita, che possono portare fuori della famiglia certe funzio-

ni o certe dimensioni di vita. Però, tutti questi ambiti non possono mai rimpiazzare la famiglia, e di fatto mantengono con essa relazioni significative, dalle quali dipende la vitalità degli uni e dell'altra.

In questo senso, la famiglia accentua le sue funzioni di mediazione, ed è lì dove l'educazione dovrebbe intervenire come funzione di riflessività, organizzazione e risposta ai bisogni della persona umana che si vede imbrigliata in un gioco di legami e interazioni troppo complesse per lei.

La famiglia si differenzia sia al proprio interno sia verso l'esterno. Questo avviene di più o di meno a seconda dei contesti e gruppi sociali, in base alle loro disponibilità di risorse, e modalità di utilizzarle, nonché ai loro vincoli, e alla capacità di modificarli.

L'essenziale è non pensare più la famiglia per modelli prefissati, ma vederla come un progetto che promette l'umanizzazione della persona e la sua maturazione in un certo contesto societario, ed esige per questo ai suoi membri un impegno corrispondente.

Ci si chiede: in che modo e misura la famiglia può essere aiutata a essere se stessa?

Sino a oggi, questa domanda si è tradotta quasi esclusivamente in richieste al sistema politico, per configurare e realizzare politiche di assistenza alla famiglia. Gran parte della cultura, anche delle famiglie e non solo della classe politica e degli operatori sociali, va ancora in quella direzione. Ma l'evidenza empirica dice che il sistema politico è sempre più insensibile, incapace e inadatto ad assolvere il compito di promozione della famiglia (salvo, ovviamente, il caso della tutela giuridica delle situazioni familiari, anch'essa, comunque, problematica). Il futuro sarà segnato dal bisogno di una svolta culturale nelle politiche educative e sociali, per uscire dall'assistenzialismo come modello dominante (che peraltro comporta la penalizzazione della famiglia come famiglia, dato che l'assistenzialismo aiuta più le forme patologiche di famiglia che quelle fisiologiche). Dobbiamo pensare in un nuovo orizzonte, quello di azioni di società civile che abbiano le famiglie, le singole famiglie, come soggetti protagonisti.

5. Ripensare la "promozione" (*empowerment*) della famiglia nella società di domani

Chiedersi che cosa si può e si deve fare della/per/con la famiglia significa chiedersi quale sarà e dovrà essere il ruolo *specifico*, infungibile, della famiglia nella società di domani, per rapporto alle altre sfere sociali.

Da questo punto di vista possiamo innanzitutto dire che il ruolo della famiglia sarà sempre meno determinato dal sistema politico, cioè dalle istituzioni statuali, e sarà invece sempre più legato alle iniziative di società civile (Berger e Neuhaus, 1996; Donati, 1997).

Tutti i governi, nazionali e regionali, stentano ancora a riconoscere, con i fatti e non solo a parole, il ruolo centrale della famiglia *qua talis* agli effetti del proprio modello di sviluppo. Dominano incertezze e ambivalenze che rendono il concetto di politica familiare quanto mai denso di equivoci.

E noi ci chiediamo: perché?

La ragione sociologica di fondo giace nel fatto che i sistemi politici modernizzati operano entro una concezione di democrazia che si basa sul neutralismo etico, e dunque non possono prendere posizione su ciò che costituisce (che fa) una famiglia. Mostrano difficoltà crescenti e intrinseche di osservare e agire la famiglia, e sempre più è presumibile che questo accadrà in futuro.

Di fronte a ciò, occorrono nuove idee e proposte che il sistema politico possa riconoscere come valide e percorribili entro questi limiti. La mia proposta è tanto semplice quanto ricca di implicazioni. Essa dice che, in un mondo proiettato verso la globalizzazione e la postmodernità, la difesa, promozione e valorizzazione della famiglia implicano l'acquisizione di un nuovo modo di pensare la famiglia e la sua presenza nella società; in concreto, implicano l'elaborazione di un nuovo concetto, quello di "cittadinanza della famiglia", con tutto ciò che di teorico e di pratico questo concetto porta con sé (Donati, 1998). Cittadinanza della famiglia significa che esistono diritti-doveri inerenti alle relazioni (il bene relazionale) della famiglia che vanno al di là di quelli individuali, perché tali relazioni compiono delle mediazioni proprie, non riconducibili a quelle degli individui come tali. Si tratta di riconoscere che la famiglia è una sfera di diritti-doveri propri, *sui generis*, quelli delle relazioni familiari considerate come beni relazionali. Tali diritti-doveri richiedono e sostengono uno Stato sussidiario, cioè l'esatto opposto di un'organizzazione sociale in cui la famiglia esiste nella misura in cui è legittimata da uno Stato debole e impotente che si fa sussidiare dalle stesse famiglie. Se è vero, come è vero, che tutta la qualità di vita, e i cruciali problemi dello Stato sociale, dipendono dalla famiglia, allora la famiglia non può essere annullata nel codice dell'indifferenza etica. L'esistenza della famiglia non può dipendere da una legittimazione politica arbitraria. Oggi siamo forse più consapevoli di ieri che la famiglia, se vista e agìta come soggetto di una società civile, diventa la base per la ridefinizione di ciò che è politico, cioè della stessa politica, nel secolo che viene.

Se qualcosa le vicende della famiglia nel XX secolo ci hanno insegnato è: primo, che la cittadinanza della famiglia non è più concepibile, come per il passato, in senso strumentale, ossia a fini di stabilizzazione dell'ordine politico; secondo, che la famiglia è portatrice di un concetto di cittadinanza non statalistico, ma societario (Donati, 2000), il quale attribuisce una priorità alla società civile rispetto allo

Stato. Con ciò, lo Stato non viene sminuito o inteso in senso minimo, ma invece configurato come istituzione di servizio (Stato sussidiario) alla società civile, e dunque alle famiglie. Nel prossimo futuro, educare *alla* famiglia vorrà dire soprattutto educare alla cittadinanza della famiglia. Educare *la* famiglia significherà attivare azioni positive che facciano prendere coscienza alla persona che le relazioni familiari sono un bene in sé, avente un proprio valore (non mere proiezioni psicologiche dell'individuo), un bene che può essere ottenuto solo attraverso relazioni familiari, e che richiede una gestione *ad hoc*.

Un'educazione (e una politica) è familiare se riconosce l'eticità socialmente intrinseca della famiglia. Un'azione è di aiuto alla famiglia se, e solo se, se ne riconosce il carattere relazionale indelebile.

Ora, qui ci scontriamo con il grande dilemma, che si può esprimere con la domanda: possono i sistemi societari moderni e postmoderni (con i sistemi giuridici e amministrativi che incorporano) riconoscere l'eticità della famiglia? Di fatto, la modernità si è sviluppata su una netta distinzione fra sfera privata e sfera pubblica (diritto privato e diritto pubblico) che ha relegato la famiglia al polo privato e, per converso, ha reso sempre più eticamente indifferente la sfera (quindi il diritto) pubblico. Con il risultato che la nostra sfera pubblica è oggi eticamente indifferente in un senso preciso: lo è non perché non ci siano più "etiche" (ce ne sono molte, come in un super-mercato), ma perché la sfera pubblica rinuncia a fare una scelta etica e la rimanda ai privati, alla *privacy* familiare. Lì, tale scelta non può che implodere.

Molti affermano che educare all'eticità è un compito della famiglia, mentre la scuola dovrebbe solo istruire il futuro produttore-consumatore per il mercato (e quindi non dovrebbe essere luogo di formazione etica). Chi sostiene questo punto di vista non si rende conto che dà alla famiglia un compito impossibile da assolvere. Chi separa la famiglia e la scuola radicalizza quella separazione fra pubblico e privato che sta portando la società moderna ad auto-distruggersi.

Un'autentica educazione (e politica) familiare richiede invece di andare oltre l'indifferentismo etico che il mercato e il sistema politico-amministrativo (con i suoi apparati) esercitano verso la famiglia (Pati, 1995). La società non può pensare di delegare il compito della formazione etica alla famiglia, in assenza di una sfera pubblica che la sostenga. Una siffatta concezione riconosce il carattere etico della famiglia, ovvero la famiglia come sfera etica, solo per confinarla ai margini della vita sociale, e così renderla improbabile ogni giorno di più.

Gli ordinamenti giuridici (legislazione e giurisprudenza) sono ormai fonte più di disordine che di stabilizzazione della famiglia. L'intervento pubblico viene legittimato dai politici come mero adeguamento *ex post* alle scelte compiute dalle persone in determinati casi,

ma non è veramente così: in realtà, esso estende alla generalità delle persone ciò che prima toccava solo piccole minoranze (la possibilità di fare famiglia in modo "diverso").

Se tutto questo accade, è perché è all'opera un codice simbolico che comprende entrambi i processi di privatizzazione e pubblicizzazione della famiglia. Il *welfare state*, che fa da cornice ideologica e istituzionale complessiva a tutte queste vicende, rende le relazioni familiari sempre più eticamente indifferenti agli effetti della vita comunitaria.

Bisogna qui fare attenzione. In generale, il *welfare state* non vede la famiglia, nel senso che i suoi referenti sono gli individui e le categorie collettive (di carattere sindacale). Si può, infatti, dimostrare empiricamente che, quando lo Stato assume un atteggiamento eticamente neutrale verso la famiglia, nei fatti esso finisce per penalizzarla. Di recente, prendendo atto di questa evidenza, i *welfare states* europei hanno iniziato a rivalutare la famiglia, ma lo hanno fatto – ancora un volta – solo per strumentalizzarla, e quindi per negarla nella sua sostanza. Per esempio, quando hanno affidato alla famiglia compiti di controllo dei minori devianti e disadattati, quando hanno chiamato in causa il principio di sussidiarietà solo per far risparmiare allo Stato le spese sociali per benefici e provvidenze assistenziali ai più deboli, o quando considerano il numero delle persone che fanno famiglia (nelle scale di equivalenza) solo per calcolare il reddito spendibile da parte degli individui a fini di lotta contro la povertà, e non già per favorire la solidarietà familiare.

Il codice etico (politico e giuridico) che relega la famiglia alla pura affettività e la rende indifferente agli effetti della vita sociale è chiaramente sostenuto da *élites* tecnocratiche le quali pensano di poter meglio conservare e accrescere il loro potere in una società politicamente priva della famiglia come istituzione. La società che queste *élites* hanno in mente dovrebbe essere strutturata su due livelli: da un lato il governo "sistemico" gestito dalle grandi istituzioni e dall'altro la "massa degli individui" tutti presi dai loro affetti privati e dai piccoli piaceri quotidiani. Cioè, esattamente quel tipo di società che Alexis de Tocqueville ha chiamato «democrazia dispotica».

Nelle tendenze appena richiamate sono in gioco, con tutta evidenza, grandi interessi economici e politici. Essi restano però dietro le quinte, non vengono detti. Chi ha interesse al crollo della famiglia? Si tratta di una domanda che non può neppure essere sollevata. Chi la solleva si assume un onere insostenibile e viene messo fuori dal gioco.

Conviene, allora, chiederci: chi ha interesse alla promozione della famiglia? E come è possibile aiutare coloro i quali, di fronte a una situazione di grande debolezza della famiglia, hanno interesse a promuoverla?

Un po' ovunque, assistiamo oggi alla nascita di nuovi soggetti interessati a un rafforzamento della famiglia.

Innanzitutto, vi sono le comunità locali, le quali si rendono conto da vicino che la disgregazione della famiglia comporta costi sociali, economici e umani altissimi. Esse vedono che, senza famiglia, non c'è rimedio ai problemi sociali, perché senza famiglia anche i servizi di *welfare* non possono far nulla. In secondo luogo, c'è il terzo settore o privato sociale (volontariato, cooperazione sociale, associazionismo sociale, ecc.), in particolare le organizzazioni che sono costituite dalle stesse famiglie, e cioè le associazioni familiari. Vi è poi tutto il mondo dell'economia civile, dell'economia solidale, della nuova economia informale basata sulla reciprocità anziché sul profitto o sul comando. Infine, *last but not least*, le varie agenzie di socializzazione, a partire dalla scuola per arrivare a tutti gli operatori dei servizi di *care* per la donna, per gli anziani, per i minori.

Tutti questi attori hanno precisi interessi a che la famiglia si configuri come una sfera di relazioni che esprimono un progetto a lungo termine il quale richiede: (i) stabilità delle relazioni e (ii) il riconoscimento che le relazioni familiari non sono manipolabili oltre certe soglie.

Queste costellazioni di interessi e di identità chiedono oggi che venga invertita la rotta degli ultimi decenni e si inizi a produrre una politica di *well-being* ispirata a due principi: (a) uscire dall'assistenzialismo (*deficit model*) e (b) invertire la logica perversa di trattamento della famiglia che, in nome di pur legittimi diritti di libertà e uguaglianza, tuttavia penalizza la solidarietà.

Ciò significa apprendere un nuovo sistema di intervento sulla famiglia che sia ispirato alla promozione (*empowerment*) delle famiglie.

Che cosa significa *empowerment* delle famiglie? Significa essenzialmente due cose:

a) potenziare le relazioni familiari *ex ante*, e non *ex post*, attraverso la mobilitazione di risorse (il farsi risorsa da parte di tutti gli attori coinvolti nelle vicende familiari) che sostengano l'autonomia della famiglia come bene relazionale e attraverso regole che premino l'agire secondo il nesso libertà-responsabilità nella famiglia e tra compiti/tempi familiari e altri tipi di compiti/tempi;

b) declinare i diritti di libertà e uguaglianza in termini relazionali, cioè rafforzando il punto di vista della solidarietà (occorre triangolare i tre codici simbolici dell'uguaglianza, libertà e solidarietà, e non semplicemente rafforzarne uno a scapito degli altri).

Come intendere e come operare l'*empowerment*?

A mio avviso, l'*empowerment* differisce da una pedagogia di tipo comportamentistico (che è oggi prevalente), in quanto è un sistema

d'azione relazionale che si fa carico dei soggetti (con le loro motivazioni psicoculturali e le loro attribuzioni di senso) e li connette secondo regole (o meccanismi funzionali regolativi) necessarie per produrre dei mutamenti che siano tali da configurare relazioni più personalizzanti (anziché alienanti).

In tale sistema d'azione relazionale, le dimensioni psicoculturali (*refero*) sono intrecciate con quelle di legame (*religo*) e insieme a esse producono l'effetto emergente di una maggiore solidarietà, allo stesso tempo sensata e funzionale, della relazione familiare. Per esempio il cambiamento della relazione coniugale o comunque di coppia quando nasce un figlio. Le debolezze si manifestano soprattutto nelle fasi e periodi di transizione ed è soprattutto sulle transizioni familiari che bisogna operare.

Promuovere la famiglia significa, infatti, agire sulle relazioni-in-un-contesto, senza conflazione fra *agency* e struttura familiare, ma in modo che attori e vincoli siano letti e agiti in modo relazionale.

L'*empowerment* ha un carattere sussidiario: agire per accrescere le competenze e capacità di *alter* significa immettere risorse di ogni tipo (materiali, culturali, spirituali) nelle relazioni che "fanno" l'identità di *alter*, in modo che *alter* inizi e porti avanti il suo stesso cambiamento in termini di responsività ad una relazione che, per essere significativa e ben funzionante, deve essere caratterizzata dalla piena reciprocità, da un reciproco prendersi cura dell'altro (Orlando, 1997; Pellerey, 1998).

Come tale, l'*empowerment* ha un essenziale valore pedagogico, in quanto non solo rispetta l'altro, ma ne favorisce l'autonoma soggettività attraverso circuiti di scambio simbolico. L'*empowerment* è un criterio e un metodo di intervento che attiva le potenzialità delle relazioni familiari facendo leva sulle capacità (simboliche, cognitive, affettive) possedute da persone e relazioni, nel grado in cui esistono, cercando di attivare i potenziali latenti con il metterle in relazione ad altre persone e relazioni, così da produrre sinergie salutari per tutti i soggetti coinvolti nella situazione.

Vi sono naturalmente dei limiti a questa prospettiva. Le obiezioni che possono essere sollevate sono di due tipi, e a esse dobbiamo dare precise risposte.

1) In primo luogo, ci si chiede come si possa promuovere la famiglia quando i soggetti e le strutture familiari sono talmente carenti di capacità e di risorse da essere disastrate, problematiche, bisognose di tutto. Certamente, è vero che molte famiglie sono deboli a fronte delle sfide che devono affrontare. I soggetti sono spesso incapaci e le strutture deficitarie (si pensi alle famiglie monogenitoriali, alle famiglie di anziani soli, ecc.).

Come è possibile concepire un intervento non assistenziale su di essi? Dove trovare risorse e solidarietà? Bisogna allora comprendere che l'*empowerment* è un'azione sulle relazioni, e non sui singoli soggetti o sulle strutture come tali. L'*empowerment* non è dare qualcosa, ma un metodo che produce l'attivazione dei soggetti attraverso la modificazione delle loro relazioni, fuori da schemi preordinati. L'idea centrale è che le capacità, in particolare educative, delle famiglie più deboli possono essere aumentate mettendole in rete con altre famiglie che possono avere interesse o desiderio di attivare circuiti di scambio, con la supervisione di persone qualificate, non necessariamente professionisti.

2) In secondo luogo, si obietta spesso che l'azione di *empowerment* della famiglia implica l'adozione di un modello di conservazione dell'ordine piuttosto che di emancipazione. Anche questa possibile critica non ha ragione di essere, perché l'*empowerment* non è solo rafforzamento delle relazioni familiari, ma anche contemporanea trasformazione delle stesse relazioni. Anzi è l'una cosa e l'altra insieme. Non ci può essere vera promozione della famiglia se non producendo un cambiamento positivo delle relazioni.

Per superare questi scogli, i sistemi di azione relazionale che chiamiamo di *empowerment* devono operare come "pedagogie attive", cioè di azioni positive, sulle connessioni fra il riferimento di senso familiare (*refero*) e il legame familiare (*religo*) in modo da generare "più famiglia".

Sul piano sistemico, abbiamo bisogno di politiche delle relazioni familiari che sappiano valutare il carattere funzionale e sovrafunzionale delle relazioni familiari, a livello macro, meso e micro, e negli intrecci tra relazioni formali e informali.

Tutto quanto ho detto si può sintetizzare con il dire che la famiglia può essere il soggetto risolutivo dei propri problemi se e nella misura in cui si riescono ad attivare reti di sostegno promozionale fatte da famiglie che aiutano altre famiglie sia per altruismo, sia per scambi di utilità reciproca. Gli interventi più efficaci per la famiglia, ad esempio per aumentarne la capacità educativa, sono quelli fatti con la stessa famiglia-*target* da altre famiglie, che si ispirano a sistemi di osservazione-diagnosi-guida relazionale – sistemi ODG – (Donati, 1991). Essi operano come interventi di rete e nell'ottica della *community care*.

Il criterio fondamentale per capire se si tratta di autentiche strategie di *empowerment* oppure no sta nel vedere se esse aumentano o diminuiscono le capacità delle famiglie di "essere e produrre più famiglia a mezzo di famiglia".

In questo contributo ho cercato di attirare l'attenzione sul fatto che l'educazione familiare è stata sinora pensata e praticata secondo modalità improprie. È stata educazione familiare solo in modo indiretto (tramite le singole figure familiari, di madre, di padre, ecc.) e in modo implicito (come se l'educazione familiare fosse riducibile a quella materna o paterna, o genitoriale, ecc.). Occorre che l'educazione familiare scopra la sua più profonda "qualità" familiare, la quale non è traducibile in qualità individuali o collettive, ma è di natura relazionale. Ancor oggi, concepire l'educazione familiare come adempimento delle cosiddette "responsabilità familiari" costituisce una maniera assai povera di intenderla. Può darsi che non si riesca a fare di più. Ma io ho voluto mostrare che, se è vero che la famiglia diventa una realtà sempre più unica, che distingue l'umano dal non-umano in maniera peculiare, non surrogabile da altre relazioni (anche di amicizia), e che, in rapporto a ciò, compie mediazioni insostituibili e sempre più cruciali a misura che la società si fa più complessa e dopo-moderna, allora l'intervento di *empowerment* deve essere ripensato *ab imis*.

Dare capacità, abilità, potere alla famiglia non significa potenziare il singolo, sia esso il bambino, o la donna, o l'anziano, o il membro debole, come non consiste nel dare assistenza materiale o una casa o un lavoro (tutte cose importanti, ma solo come mezzi, e comunque sempre e solo indirettamente familiari, e non necessariamente con effetti positivi sulla vita familiare). Se ci si chiede: "*empowerment* di che cosa?", la mia risposta è: potenziamento delle relazioni propriamente familiari, per far sì che le relazioni diventino più riflessive, più "capacitate" nelle loro potenzialità. Il che può avvenire solo quando una famiglia si specchia nell'altra famiglia, specie quella che condivide problemi analoghi, e applica (rientra) in se stessa ciò che ha osservato, la valutazione di ciò che accade e i tentativi strategici per risolvere i problemi quotidiani. Pertanto l'*empowerment* non può che essere un lavoro di rete fatto da famiglie che osservano altre famiglie secondo la propria distinzione-guida: cioè fare relazione familiare, e non un'altra cosa. Potenziare l'educazione familiare non consiste nel dare un aiuto, un servizio, un *output* (una qualunque cosa) a questo o a quell'individuo o categoria sociale di persone, come in genere si pensa, ma significa invece usare ogni genere di risorsa per servire le relazioni autonomamente agìte dalle famiglie se, nella misura in cui e allorché esse operano come famiglie. Cioè significa produrre un processo, ovvero un esito come *outcome*, anziché un *output*. Le modalità diverse da queste possono essere modalità di *empowerment* degli individui o di gruppi sociali di vario genere, possono servire ad affrontare gravi problemi sociali di esclusione, povertà e deprivazione, che sono certamente molto rilevanti, ma non rappresentano pratiche di *empowerment* delle famiglie come tali. Scoprire questa realtà è la frontiera del futuro.

Promuovere i gruppi di autoaiuto: un'introduzione ai problemi principali*

1. I gruppi di self help*: che cosa sono; 2. Campi e livelli della "promozione": che cosa aiuta l'autonomia del* self help*; 3. Conclusioni*

1. I gruppi di *self help*: che cosa sono

L'obiettivo di questo contributo consiste nel tracciare alcune coordinate fondamentali del problema riguardante la promozione dei cosiddetti "gruppi di autoaiuto" (*self help*).

Naturalmente occorre anzitutto precisare i termini della questione, chiarendo (a) che cosa si debba intendere per "gruppi di *self help*" e (b) che cosa significhi "promuoverli". Affronterò brevemente la questione della definizione dei gruppi nel presente paragrafo. L'idea è che essi siano reti sociali formali/informali che emergono per la soddisfazione di bisogni propri dei soci; esse si situano oggi in un contesto societario complesso e si caratterizzano diversamente per il fatto di avere o meno un rapporto originario con altre associazioni o istituzioni; vanno inoltre soggette a una dinamica che le porta a evolvere verso forme associative differenti. Su questo processo di "morfogenesi" s'innesta il problema della promozione, che può essere analizzato, in linea generale, distinguendo una dimensione *macro* e una *micro*-sociale. Quest'ultimo aspetto sarà quello più sviluppato in questa sede. Svolgerò anzitutto alcune considerazioni fondamentali sul ruolo del "facilitatore di processi" nell'organizzare e sostenere un gruppo di *self help*, per poi schematizzare un esempio di "percorso tipico" nella nascita e sviluppo di un gruppo. Alcune osservazioni di chiusura sintetizzano i maggiori fattori di successo nella promozione dei gruppi.

Con l'espressione "gruppo di *self help*" la letteratura sociologica designa una combinazione (più o meno formale) di famiglie, amici, vicini di casa ed esperti, che si offrono vicendevolmente un qualche tipo di "sostegno" (*social support*) per soddisfare bisogni e per migliorare la qualità della vita, anzitutto propria, e poi delle cerchie sociali più prossime. Tale sostegno può esercitarsi in situazioni normali o in caso di crisi e di patologie sociali. I gruppi in questione sono presenti dunque in molteplici aree dello "spazio sociale": tra i cittadini di zone urbane degradate, tra le minoranze etniche o culturali, in grup-

* Andrea M. Maccarini, Università di Padova - Dipartimento di sociologia.

pi identitari (per esempio le donne), tra le famiglie – con problemi, ma non solo –, in gruppi problematici in genere (per esempio gli alcoolisti).

Il sostegno reciproco circolante all'interno dei gruppi può consistere sia in un aiuto morale sia in un apporto materiale. I due aspetti, naturalmente, non sono alternativi, ma ne va comunque sottolineata la necessità d'integrazione. Un gruppo di autoaiuto "funziona" se riesce a generare nei suoi membri autostima e coinvolgimento sociale, autonomia, identità e senso di comunità, e a produrre nelle cerchie sociali intersecantesi con esso – comprendenti altri attori collettivi e/o istituzionali – il riconoscimento di tale identità. Ciò comporta la notevole rilevanza di una strategia efficace, anche rivolta verso l'esterno. Identità e funzionalità costituiscono comunque i due aspetti fondamentali, che anche il processo di "promozione" dei gruppi deve tematizzare adeguatamente. Descrivere più analiticamente quali siano le funzioni svolte dai gruppi di *self help* non è facile. Esse sono, infatti, assai molteplici, in quanto naturalmente dipendono dai numerosi contesti entro cui i gruppi emergono e agiscono. Vanno – in sintesi – dal più semplice e basilare sostegno alla sopravvivenza, al controllo comportamentale in particolari situazioni di stress, all'aiuto nella realizzazione personale. Un buon modo di sintetizzare la forma e la modalità di azione peculiare dei gruppi di cui parliamo consiste nel riferirsi al concetto di *empowerment*. Un gruppo di autoaiuto "risolve" i problemi per cui è sorto rafforzando, "dando potere", stimolando o incrementando le capacità delle persone di "fare da sé, insieme" determinate cose. In molti casi, si può dire che l'autonomia, la capacità e la possibilità di agire *autonomamente* nella "sfera pubblica" – superando gli ostacoli interni ed esterni – rappresenti semplicemente il problema.

Le reti sociali di cui parliamo, nel quadro di riferimento delle società altamente modernizzate, sono strettamente connesse al contesto strutturale-culturale più generale della società e ad altre forme associative e/o istituzionali. Questa constatazione basilare, come vedremo tra breve, è di fondamentale importanza per impostare qualunque discorso sulla "pro-mozione" del *self help*. Per chiarire questa affermazione occorre evidenziare alcune prospettive specifiche da cui è possibile osservare tale nesso; esse aiuteranno a comprenderne la rilevanza per il nostro problema.

Anzitutto, i gruppi di autoaiuto, con il tipo di supporto che offrono ai propri membri, possono costituire il tutto o – più comunemente – soltanto una parte di una rete sociale di sostegno. Questa osservazione chiama in causa la prospettiva delle politiche sociali; in questo contesto teorico e pratico, il problema di promuovere il *self help* coincide con quello di comprendere se e *come* i gruppi di *self help* possano

essere integrati in un'architettura generale delle politiche che comporta modalità d'intervento sui problemi sociali sempre più complesse e che manifestano l'esigenza di assumere forme non-assistenzialistiche. Tratteremo brevemente questi aspetti nel paragrafo seguente, limitatamente al problema della "promozione" dei gruppi.

Un altro modo di tematizzare la connessione dei gruppi di *self help* con la struttura sociale consiste nel partire dalla composizione dei gruppi: abbiamo detto, nel paragrafo precedente, che essi possono essere composti soltanto di membri che condividono fra loro un determinato bisogno, e si associano per soddisfarlo attraverso l'aiuto reciproco, oppure possono comprendere anche la presenza di "esperti". Questa alternativa rimanda a sua volta alle diverse forme che il gruppo può assumere, a seconda della sua origine. Schematizzando molto il discorso, un gruppo di autoaiuto può nascere:

a) dalla trama delle relazioni di vita quotidiana, da una sociabilità diffusa e non precedentemente organizzata;
b) da altre associazioni od organizzazioni (uguali o diverse) preesistenti, che modificano i loro obiettivi o, più frequentemente, che si differenziano in gruppi diversi con diverse identità e finalità;
c) da istituzioni ed enti appartenenti al complesso politico-ammini-strativo, centrale o locale, ai vari livelli territoriali (normalmente si tratta di amministrazioni locali, attente alla dimensione territoriale-locale dei problemi sociali).

Il gruppo potrà poi evolvere seguendo sentieri di sviluppo diversi: può andare verso una sempre maggiore assunzione di compiti in proprio, strutturandosi in modo sempre più organizzato e autonomo; ciò implicherà anche la differenziazione di nuovi compiti e funzioni – ad esempio, la fornitura di servizi a un livello non più solo informale e limitato ai soci, oppure la pressione politica per ottenere determinati interventi o misure legislative – eventualmente sino a generare ulteriori forme associative e diventare il nodo di una nuova rete sociale. Può invece rimanere legato alla propria forma associativa originaria, differenziandosi in modo "segmentario", ossia dando vita a, o aiutando lo sviluppo di, altri gruppi uguali a sé per compiti, problemi affrontati e stili di azione. Può anche trasformarsi sostanzialmente, o infine declinare e terminare (anche in breve tempo) il suo "ciclo di vita" associativo.

Sarebbe importante, ma esula completamente dagli obiettivi di questo mio contributo, studiare i sentieri di sviluppo di gruppi diversi a partire dalle loro origini, cioè a seconda che siano stati generati come emergenza sociale "spontanea" oppure per esplicita volontà e azione di un'entità preesistente, associativa o istituzionale-ammini-

strativa. Naturalmente, è soprattutto nei casi (b) e (c) che si ha la partecipazione di esperti e operatori, di varia competenza, alla formazione e allo sviluppo dei gruppi in questione. Il problema della promozione, osservato in questa prospettiva, diventa quello di comprendere quali caratteristiche aiutino maggiormente i gruppi a raggiungere i loro obiettivi, e particolarmente quale possa essere il ruolo degli esperti/operatori in queste dinamiche.

Tutto ciò ci porta direttamente al paragrafo successivo.

2. Campi e livelli della "promozione": che cosa aiuta l'autonomia del *self help*

Possiamo ora affrontare direttamente il problema della promozione dei gruppi di autoaiuto. In generale, si tratta di comprendere che cosa "aiuti" tali gruppi a emergere, a svilupparsi, a raggiungere i propri obiettivi, stimolandone e accrescendone l'autonomia. Ho chiarito che ciò comporta – per il sociologo – almeno una duplice prospettiva. Da un lato, ogni "disegno" sistematico di politica sociale prevede un certo tipo di "regime"; con questo termine intendiamo una specifica modalità di accoppiare e connettere strutturalmente tra loro forme associative, complessi istituzionali e sottosistemi sociali diversi. E tali regimi non sono indifferenti rispetto alla promozionalità dei gruppi. Dall'altro, le forme e gli stili d'intervento sociale da parte di enti, e soprattutto di singoli operatori "esterni" entro i gruppi sono altrettanto rilevanti. Potremmo chiamare la prima prospettiva "macro-sociale" – nel senso che tiene conto dell'assetto generale del sistema di *welfare* entro cui le realtà locali, gruppali o istituzionali, operano – e la seconda "micro-sociale", in quanto analizza le interazioni che avvengono tra operatori/esperti e membri dei gruppi. È a quest'ultima dimensione che va qui il nostro maggiore interesse; tuttavia non sarà inutile sintetizzare anzitutto alcune considerazioni di livello macro. Non intendo certo discutere in modo esauriente teorie e modelli di politica sociale, che ci porterebbero lontano. Posso però osservare come l'evoluzione dei sistemi di *welfare* avanzati sembri essere giunta, nelle società europee, a un bivio significativo. Descriviamo la situazione schematizzando la forma di due tipi di "reti" (e di corrispondenti "regimi"), che rappresentano bene le alternative attualmente in campo nei processi di riforma e modernizzazione dei sistemi di *welfare*. Si tratta delle reti di tipo *lib/lab* e dei regimi "concessori" (fig. 1) e delle reti che chiamo "policontesturali", connesse a regimi "societari" (fig. 2). In entrambi gli assetti, l'autonomia dei gruppi sociali e la loro capacità di azione e d'iniziativa nella soluzione dei problemi sociali vengono senz'altro valorizzate; entrambi gli approcci dichiarano dunque di voler "promuovere" associazioni e gruppi sociali autonomi (e tra questi anche quelli di *self help*). Ma, in effetti, entro ciascuno di essi l'autonomia dei gruppi, e la loro promozione,

assume un significato e ha delle prospettive significativamente diverse. Le reti che ho chiamato *lib/lab* rappresentano un'evoluzione degli assetti *welfaristici* nel senso della loro differenziazione funzionale. Per semplicità, l'idea può essere riassunta come segue: il sistema politico amministrativo "deve" – per sgravarsi di oneri finanziari e di gestione divenuti eccessivi – allargare il "gioco" della produzione di benessere a nuovi attori, e coordinare meglio i vari attori tra loro secondo logiche di concorrenza amministrata, volte a una maggiore efficienza del sistema nel suo complesso. Valorizza allora le forme associative autonome nel senso di coinvolgerle nella risoluzione di problemi. La definizione degli obiettivi generali e i parametri qualitativi onde valutare le prestazioni si formano, comunque, entro l'apparato politico-amministrativo, ed è in base a questi che le varie agenzie erogatrici di servizi entrano nei "contratti" con le varie amministrazioni pubbliche, ai diversi livelli territoriali.

Nel caso dei regimi cosiddetti "societari" l'idea, invece, è che beni e servizi "comuni" siano "progetti", per produrre i quali serva la collaborazione di azioni, cognizioni, competenze di soggetti diversi. Il ruolo delle varie forme associative come soggetti di società civile non è qui limitato all'esecuzione di compiti nel quadro di un regime concessorio, ma si svolge anche sul piano della definizione stessa di obiettivi, stili di azione e di una cultura condivisa di che cosa è "benessere".

Non entro qui nelle complesse questioni che entrambi gli assetti aprono. Basti osservare che entrambe le configurazioni sono altamente problematiche nelle loro possibilità di stabilizzarsi. Le brevi considerazioni che abbiamo abbozzato ci permettono, però, di contestualizzare e interpretare più chiaramente le varie azioni "promozionali" – per esempio a livello legislativo, nazionale o regionale – rivolte alle forme associative autonome in genere, e ai gruppi di *self help* in particolare. Occorre avere ben chiaro che le due impostazioni presentate hanno idee fondamentalmente diverse di che cosa significhi "promuovere" tali gruppi e la loro "autonomia" nel contesto di diversi assetti generali di politica sociale.

Come ho già accennato, il nostro interesse principale si colloca, in questo contributo, a livello delle interazioni, focalizzandosi particolarmente sulle dinamiche interne dei gruppi e sul ruolo che gli operatori sociali possono esercitare nei confronti dei gruppi stessi. Sotto questo profilo, promuovere il *self help* significa e implica impostare e praticare adeguatamente una "guida relazionale" che li conduca a sviluppare le proprie potenzialità interne e ad acquisire una solida identità e capacità di agire. Ciò è particolarmente importante, in quanto spesso si tratta di gruppi "problematici", i cui soci sono al tempo stesso protagonisti di un'impresa associativa e persone in difficoltà o il cui senso di autono-

mia è – per vari motivi – assai precario. Talora si tratta, anzi, di individui che devono prima di tutto apprendere come il "fare gruppo" possa costituire una soluzione ai loro problemi. È questo il caso di gruppi promossi direttamente da operatori sociali, come tentativo di suscitare soluzioni "spontanee" ai problemi di determinate comunità o gruppi di popolazione specifici. Ecco perché ci concentriamo ora sul modello di *leadership* entro i gruppi, assumendo il caso in cui tocchi a un operatore esterno "lanciare" il gruppo come tale.

La *leadership* in un gruppo di autoaiuto – che si tratti di *leadership* interna o esterna (impersonata da esperti) – deve comunque tendere a esercitarsi in una modalità informale. Ciò è ovviamente più difficile nel caso in cui il *leader*, il fondatore del gruppo, sia appunto non una persona che condivide con le altre il bisogno/problema di cui si tratta, ma un operatore sociale. Il ruolo di tale operatore si esplicherà sostanzialmente come "facilitatore" di processi di gruppo, il cui obiettivo è quello di rendere il gruppo a poco a poco indipendente da sé. La "promozione" assume qui dunque i caratteri di un processo di guida nella "crescita" e nella progressiva acquisizione di autonomia.

Il ruolo del facilitatore si articola nei seguenti punti-chiave:

1) Iniziare, "far partire" il gruppo. Qui entra in gioco tanto la competenza tecnica dell'operatore, quanto le sue competenze relazionali. Occorre saper consigliare i soci circa le risorse necessarie e la loro mobilitazione, e dare un apporto nella difficile opera di legittimazione del gruppo verso l'esterno. Vi sono, simultaneamente, elementi più attinenti alle dinamiche interne del gruppo. Anzitutto, non dobbiamo scordare che quello che stiamo chiamando "gruppo" è talvolta, all'inizio, soltanto un aggregato di individui che condividono un problema. Il primo passo consiste dunque nel condurre a una consapevolezza di questa condizione comune, e da questa alla "scoperta" della possibilità di agire – appunto – in comune. In questo processo – per così dire – di "maieutica" del gruppo è fondamentale l'individuazione iniziale, e poi la formazione continua, della *leadership* interna. Si tratta cioè di individuare nel gruppo i potenziali *leader*, responsabilizzarli gradualmente, infine formarli continuamente, esigenza a maggior ragione necessaria se si tiene presente che alcuni elementi possono cambiare (lasciare il gruppo ed entrarvi) con relativa facilità. Nel tempo l'operatore "si ritira" gradualmente, lasciando spazio alla *leadership* interna ormai matura.
2) Marketing e raccolta di fondi. È questo un altro aspetto non trascurabile, soprattutto nelle fasi iniziali, e nel caso di gruppi che sono problematici precisamente per il fatto di vivere un

isolamento dalle reti sociali "forti". Il ruolo dell'operatore è quindi molto importante. Saper fare *marketing* implica saper "vendere", rendere accettabile l'identità di un gruppo all'esterno, saper individuare quali soggetti potrebbero essere potenzialmente interessati a intrattenere rapporti con esso e quali sono i punti forti che debbono essere valorizzati al riguardo.

3) Lavoro di rete. È questo, si può dire, il "cuore" stesso dell'intervento dell'operatore. Si tratta di lavorare per connettere il gruppo (i) con altri enti, pubblici o privato-sociali (ad esempio per il reperimento di altri volontari); (ii) con altri gruppi (favorendo lo sviluppo di un'identità comune, o comunque la condivisione di esperienze e problemi); e (iii) in generale, si tratta di comunicare adeguatamente col contesto, di connettersi con altri servizi, di riuscire a non burocratizzare la propria gestione.

Possiamo ora – a titolo esemplificativo – riassumere per sommi capi il "percorso tipico" di un gruppo di *self help*, evidentemente nel caso in cui il suo processo evolutivo non "fallisca", ripiegandosi su se stesso.

1) Inizialmente si tengono riunioni settimanali: l'autocoscienza del gruppo passa, gradualmente, dallo stigma negativo (sentirsi persone gravate da un problema e/o da una colpa, comunque socialmente escluse) al positivo (persone che possono diventare protagoniste di un tentativo di risolvere un problema, anzitutto proprio ma potenzialmente più generale).
2) In questa fase le "cure" quotidiane sono sostenute da parte dell'ope-ratore – che incoraggia i soci a fare lo stesso – con una forte condivisione delle abilità (*skills*) di tutti.
3) Quando si sia raggiunto l'obiettivo principale, si verifica normalmente la moltiplicazione dei gruppi, sia nella forma di una loro differenziazione a seconda di interessi o compiti più specifici, sia nella forma della ripetizione dell'esperienza "capostipite".
4) I *leader* che hanno fruito di un processo formativo sono spesso coloro che si prestano come volontari per dare inizio a tali nuovi gruppi.
5) Contemporaneamente si ha una moltiplicazione delle *issues* di cui il gruppo si occupa, la quale rispecchia l'incremento avvenuto nella sua capacità e raggio di azione.
6) Il lavoro degli operatori si concentra ora sul sostegno (i) ai gruppi di *leader* e (ii) al *networking* tra gruppi.
7) La possibilità di replicare le esperienze "riuscite" dipende anche dalla capacità di generare e cristallizzare una cultura, un sapere diffuso e circolante circa le dinamiche organizzative da affrontare.

Ciò comporta, nei casi migliori, che si riesca a produrre un manuale di guida che sintetizza i passaggi fondamentali dell'esperienza vissuta, con i suoi problemi e le soluzioni adottate.

8) La struttura della facilitazione si modifica durante il ciclo di vita associativo: la facilitazione vera e propria, nella sua fase più intensa, può tipicamente durare circa 20 settimane; 6-8 settimane possono essere considerate un periodo standard per la fase di co-facilitazione, quella cioè di affiancamento – sempre meno "attivo" – della *leadership* interna nella gestione del gruppo; si passa poi a una fase di visite e consultazioni più o meno trimestrali; infine, annualmente (o quasi) si sviluppano seminari e attività di formazione in genere.

3. Conclusioni

Per concludere, possiamo affermare che le possibilità di successo di un gruppo di autoaiuto, pur sempre e ovviamente aleatorie, appaiono legate all'efficacia con cui si stende e si rende operativo un piano (benché informale) che tocca i seguenti punti:

a) la valutazione dei bisogni;

b) lo *screening* dei potenziali membri;

c) la rapida acquisizione di un luogo d'incontro e di riferimento (ad esempio come minimo un recapito telefonico);

d) l'identificazione di *sponsor* e la raccolta di fondi;

e) la stesura di un vero e proprio piano di *marketing* (che preveda ad esempio di sviluppare programmi per conto d'altri, facendo riferimento a un'organizzazione-madre oppure facendo da soli);

f) la ricerca dell'espansione (delimitare quali e quanti membri).

Per tutto questo naturalmente è cruciale la scelta e la preparazione di un buon facilitatore. Il facilitatore deve avere competenze relazionali e di gestione delle dinamiche di gruppo, e impegnarsi in quelle attività di sostegno e di *networking* di cui abbiamo parlato. Osserviamo anche, infine, che un operatore deve anche avere il coraggio di "chiudere" un gruppo; dovrà cioè saper analizzare criticamente i risultati e decidere la "fine" di un'esperienza associativa (per esempio se non emergono *leader* adeguati, o non ci sono spazi, o non si crea responsabilità nei comportamenti). Il suo ruolo si svolge sempre, in ogni caso, sullo stretto crinale di un paradosso: quello di "promuovere" processi "spontanei", facendoli crescere – ogni giorno di più – indipendentemente da sé.

Figura 1. Reti di tipo "lib/lab" (regimi concessori)

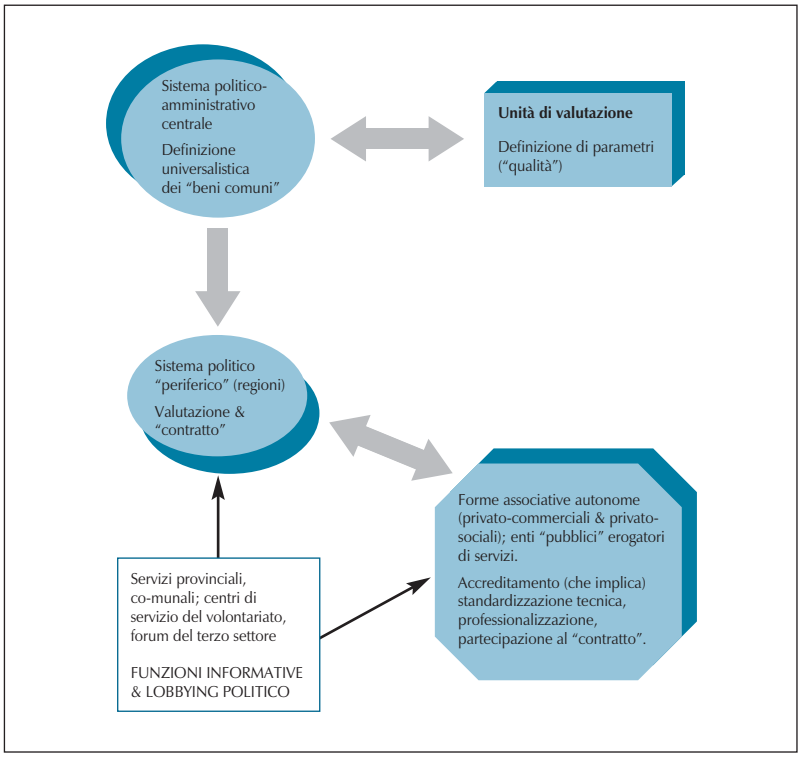
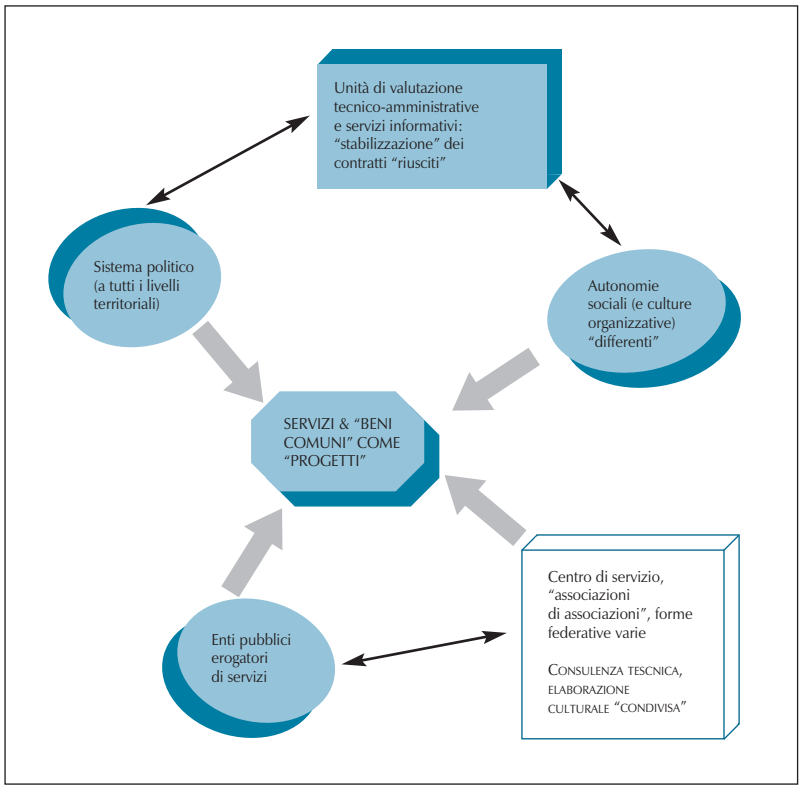


Figura 2. Reti "Policontesturali" (regimi "societari")



Sostegno alla genitorialità nelle situazioni familiari a rischio*

Nel trattare il problema delle famiglie in difficoltà, delle famiglie disfunzionali, delle famiglie multiproblematiche (Malagoli Togliatti e Rocchietta, 1987), dobbiamo fare innanzi tutto attenzione alle trasformazioni delle famiglie negli ultimi decenni. Trasformazioni che hanno portato a far si che ci sia una rigida separazione fra le attività che si svolgono fuori dalle mura domestiche (attività produttive, educative ecc.) e le attività che si svolgono nello spazio ben più limitato delle mura domestiche relativo all'allevamento dei bambini e alla cura del benessere psico-fisico di tutti i componenti della famiglia. Alla famiglia nucleare, sempre più ridotta nel numero dei suoi componenti vengono chieste molte prestazioni per raggiungere l'obiettivo principale di assicurare e mantenere il benessere dei suoi membri. La riduzione numerica dei componenti della famiglia nucleare si accompagna alla diminuzione della natalità e quindi alla riduzione delle possibilità di aiuto da parte della rete familiare nelle situazioni di difficoltà che richiedono un maggior impegno per far fronte ai bisogni dei membri della famiglia (nascite, malattie, lutti ecc.). In corrispondenza delle trasformazioni legate agli eventi interni o esterni la famiglia nucleare non sempre trova all'esterno il sostegno di cui avrebbe bisogno soprattutto in certi periodi di transizione, ovvero in occasione di eventi normativi e para-normativi che la interessano. La contemporaneità o la stretta sequenzialità temporale di tali eventi costituisce spesso, un fattore di stress cui la famiglia non sempre riesce a fare fronte. Ad esempio, l'evento separativo può essere affrontato con maggiori risorse da parte di una famiglia che non subisca altri eventi di cambiamento. Invece in una famiglia già impegnata a utilizzare le sue risorse interne ed esterne nel far fronte ad altri cambiamenti sarà affrontato con maggiori difficoltà. Le carenze di supporto da parte dell'ambiente esterno appaiono più evidenti per le famiglie che vivono nei grandi agglomerati urbani o nelle aree rurali più isolate dove non esistono strutture di supporto adeguate di tipo psicosociale o sociosanitario. Quando a tutto ciò si aggiungono i problemi delle famiglie di immigrati, di nomadi, delle famiglie con patologia di uno dei suoi componenti (ad esempio patologia per handicap psicofisico ovvero per un'esacerbata e duratura conflittualità coniugale) la situazione si può fare molto complessa e le risorse possono essere del tutto insufficienti.

* Marisa Malagoli Togliatti, Università di Roma La Sapienza.

Nel progettare interventi che cerchino di accogliere e aiutare le situazioni familiari a rischio e/o le famiglie in difficoltà conclamate l'obiettivo principale è quello di prevenire comunque il disagio infantile. C'è sempre un meta livello da perseguire, ovvero bisogna mettere in atto gli opportuni interventi per non fare strutturare in senso psicopatologico o antisociale l'evoluzione di un bambino sottoposto a un cronico deficit affettivo e relazionale. Infatti, se un soggetto in via di sviluppo ha passato la propria infanzia a costruire difese nei confronti di un ambiente carente o inadeguato, si può ipotizzare che la sua adolescenza rischi di esprimersi in modo problematico o antisociale nel tentativo di soddisfare i bisogni precocemente insoddisfatti. Qui sorge il problema che molti ricercatori del sistema giudiziario, del sistema sociale e del sistema sociosanitario hanno più volte messo in evidenza: gli interventi effettuati sulle famiglie multiproblematiche e su quelle famiglie che "si mettono alla prova o sono messe alla prova" (famiglie adottive, affidatarie, famiglie con soggetto handicappato o con grave cronica malattia psicofisica) non sempre sono coerenti e coordinati, anche quando nella soluzione di uno stesso caso sono coinvolti per esempio giudici e operatori sociali (Scabini, 1995).Il sistema giudiziario entra in contatto con le famiglie disfunzionali solo in casi particolari e cioè: quando si rileva da parte degli operatori dei servizi sociosanitari oppure degli operatori scolastici o delle forze di polizia, uno stato di trascuratezza, di abbandono, di maltrattamento o comunque di non idoneità nel compiere le funzioni di allevamento del minore proprie dell'istituto familiare: pensiamo ai casi di violenza, di abuso e a quella serie di casi molto ampi in cui le famiglie si mostrano disfuzionali.Entrano in contatto per altro con il sistema giudiziario e con i servizi sociosanitari anche "le famiglie che si mettono alla prova" ovvero che scelgono di modificare la loro composizione attraverso l'affido eterofamiliare, l'adozione o attraverso la separazione coniugale. Pertanto abbiamo una serie di situazioni in cui famiglie multiproblematiche o comunque disfunzionali vengono all'attenzione dei servizi socio sanitari e dei servizi sociali e degli operatori del sistema educativo e, tramite questi, vengono in contatto con il sistema giudiziario, con meccanismi similari sappiamo che anche le famiglie che si mettono alla prova "scelgono" di entrare in contatto con il sistema giudiziario e quindi anche con i servizi sociali o socio sanitari.

Tutto ciò ha messo in luce i problemi, le difficoltà e le possibili incoerenze nell'integrazione tra le categorie giuridiche e le categorie psicologiche nella tutela dell'interesse del minore, perché il sistema giuridico e quello psicosociale sono due sistemi che si muovono spesso con obiettivi diversi. Pensiamo, ad esempio, all'adozione, dove c'è un grosso lavoro di prevenzione nella scelta della coppia ma una vol-

ta superata la fase dell'affidamento preadottivo questa famiglia viene spesso lasciata a se stessa e l'adozione diventa un fatto privato. Le esperienze che gli operatori socio sanitari e gli operatori del terzo settore hanno messo in evidenza in questi ultimi anni indicano che sono sempre più frequenti i casi di famiglie con figlio adottato che presentano difficoltà, anche serie, dopo due, tre ma anche 7-8 anni e più dall'entrata del bambino nel nucleo familiare, oppure, ad esempio quando questo nucleo familiare come altri nuclei familiari, si separa.Per queste famiglie è delicata soprattutto la fase dell'adolescenza ovvero della ricerca della propria identità e le esperienze di terapia familiare condotte dai ricercatori rilevano la sofferenza legata alla mancata rielaborazione delle fasi della gestazione e del parto, e il vuoto legato alla mancanza dei primi processi di attaccamento spesso compiuti dal bambino con altre figure allevanti o comunque in situazioni di grave disagio. In molti casi, infatti, i genitori adottivi non trovano mai il momento giusto per parlare con il figlio dell'adozione e tendono a eliminare qualunque ricordo, ogni traccia di vita psichica del minore precedente all'adozione. In tal modo, inoltre, ostacolano un bisogno messo chiaramente in evidenza dalle ricerche sullo sviluppo psicodinamico e dalle teorie sui meccanismi dell'attaccamento relative alla valorizzazione e rielaborazione degli eventi anche precocissimi della propria vita psichica (Dell'Antonio, 1996).In generale nella famiglia il non superamento, o la mancata condivisione di queste fasi precoci del rapporto può rendere particolarmente difficile per figli e genitori ridefinire i reciproci legami durante l'adolescenza. Ancora più complesse sembrano le dinamiche di rapporto tra minore, famiglia d'origine e famiglia affidataria nei casi in cui servizi e giudici, in genere quello tutelare, ricorrono all'affido eterofamiliare per un bambino che sia allevato in un ambiente familiare non idoneo. La carenza in questo caso è spesso legata al fatto che questo tipo di intervento viene ritenuto un intervento e un cambiamento solo di tipo sociale mentre vengono trascurati gli aspetti psicodinamici e psicologici legati all'evento, per cui prevale la parte assistenziale dell'intervento e il minore viene allontanato a tempo indeterminato dalla famiglia d'origine verso la quale sarebbe invece necessario attuare forme di intervento più incisive. Malgrado l'intenzione legislativa di limitare l'istituzionalizzazione, la maggior parte dei minori con ambiente familiare non idoneo resta a lungo in una situazione di indeterminatezza e spesso viene istituzionalizzato in attesa delle decisioni relative al loro stato di adottabilità o di affido. In questo vuoto di intervento è frequente la permanenza in istituto di bambini per anni, provvedimento che appare più semplice ed economico di un buon affido eterofamiliare che richiede oltre che lavoro di reperimento e preparazione di famiglie affidatarie anche un lavoro di sostegno

del minore e della famiglia di origine. In questi casi sarebbe utile un discorso di mediazione culturale o interculturale per avviare una cooperazione fra le figure adulte significative per un bambino accanto a uno specifico intervento tecnico da rivolgere alle famiglie di origine e alle famiglie affidatarie in vista di una possibile cooperazione. In un discorso di cultura della mediazione sicuramente anche il rapporto fra la famiglia affidataria e la famiglia di origine può ricevere un maggior sostegno e quindi un vantaggio per il bambino perché il bambino è uno solo e sicuramente per lui sono significativi i rapporti affettivi con tutte le figure "familiari".

Altre volte poi si hanno situazioni più particolari, come nel caso di minori stranieri in cui le forme di affido eterofamiliare tendono a rivelarsi degli interventi di sostituzione definitiva piuttosto che di integrazione delle capacità allevanti della famiglia d'origine ovvero un primo passo per un'adozione spesso non definita sul piano giudiziario (Dell'Antonio, 1996).Anche nei casi di affido eterofamiliare si tratta di pensare in modo sistemico un intervento in cui la relazione tra operatore, famiglia e minore si iscriva nel più ampio contesto sociale includendo il tribunale come soggetto attivo cui fare riferimento e non come elemento di ostacolo alla relazione di aiuto finalizzata al cambiamento di una famiglia inadeguata in famiglia competente. Spesso, invece, siamo ancora in una situazione in cui l'azione del tribunale viene vista come in contrasto con l'azione degli operatori e dei servizi. Una cooperazione tra servizi e tribunale significa adoperarsi per un dialogo più ampio tra categorie giuridiche e categorie psicologiche come possiamo vedere se focalizziamo la nostra attenzione sull'evento separativo. L'evento separativo nella nostra cultura parte dal sistema giudiziario e arriva, solo in certi casi, al sistema dei servizi psicosociali; la prima persona cui ci si rivolge in caso di separazione è infatti l'avvocato e il giudice, quindi il sistema verso cui si tende è il sistema giudiziario. Ma proprio dal sistema giudiziario vengono le segnalazioni di quanto la logica e le categorie giuridiche (del codice di procedura civile) non siano sufficienti a far elaborare in senso evolutivo questo evento.

Spesso si crea una sorta di contrapposizione tra diritti del minore e diritti dei genitori in quanto il primato delle procedure giudiziarie (diritto al contraddittorio, diritto alla prova) sembra rendere più radicale nelle situazioni di separazione giudiziaria la logica vincente-perdente in cui l'attenzione all'interesse del minore è spesso soverchiata dal conflitto (Malagoli Togliatti e Montinari, 1995). Nell'ambito giudiziario si è già definito da molti anni, che in tutti i casi deve prevalere l'interesse per il minore, questo principio si è tradotto in un bisogno da parte degli operatori e dei giudici, di un'integrazione nel

lavoro perché l'interesse del minore non è una categoria meramente giuridica. A questo punto uno dei problemi è di capire come attuare l'intervento dei servizi territoriali per una corretta gestione dei processi di separazione e di divorzio nei quali insorgono delle controversie per l'affidamento dei figli minori. Cominciamo ad avere, in alcuni ambiti territoriali in modo più evidente e in altri in modo ancora molto approssimativo, forme di collaborazione più articolate fra tribunali e i servizi sociali e socio sanitari soprattutto per quanto concerne la competenza dei tribunali per i minorenni nelle situazioni, di danno e pregiudizio al minore e di decadenza della potestà genitoriale.

Le cause di separazione seguite dal tribunale ordinario tendono invece a essere gestite solo nell'ambito giuridico ricorrendo allo psicologo e allo psichiatra solo attraverso la consulenza tecnica d'ufficio. La consulenza tecnica di ufficio è utilizzata dai giudici per la sentenza ma non è utilizzata per creare un rapporto coi servizi sociali e sociosanitari neanche nei casi in cui l'esperto al termine delle sue indagini ravvisi la necessità di interventi di controllo sociale o di sostegno per tutelare il minore indicando ad esempio l'opportunità di interventi di mediazione familiare, di psicoterapia, o di monitoraggio da parte dei servizi. In alcune realtà territoriali alcuni giudici del tribunale ordinario utilizzano la possibilità di collaborare con i servizi territoriali, ma questo è ancora un evento sporadico. In alcuni casi succede, invece, che i singoli componenti del nucleo familiare in separazione si rivolgono ai servizi territoriali perché sembra si stia diffondendo una cultura della separazione più orientata in senso psicologico. Tuttavia, non essendoci sempre chiare definizioni di competenze si hanno dei problemi soprattutto legati al fatto che le informazioni e valutazioni degli operatori sociali anziché orientare verso un possibile intervento di aiuto psicosociale possono venire utilizzate come prove, in contrasto con principi giuridici che vietano la delega agli organi amministrativi della formazione delle prove e tra l'altro al di fuori del controllo delle parti. Ovvero quel che succede è che uno dei *partner* in via di separazione può utilizzare in senso manipolativo il ricorso al servizio territoriale.

Per definizione gli operatori del campo psicosociale e sociosanitario sono focalizzati sulla relazione di aiuto psicologico che è poi l'obiettivo centrale alla base delle varie forme di intervento attuate nei medesimi servizi. Un servizio territoriale deve perseguire il difficile mandato di accogliere tutte le richieste di intervento ma anche di differenziare nettamente le funzioni di valutazione e controllo e le funzioni di aiuto. Quindi quando si incontrano prospettive diverse come quella giuridica e quella psicologica occorre indicare con chia-

rezza i riferimenti teorici e le modalità di intervento e questo non solo per un corretto rapporto fra operatori della giustizia e operatori socio-sanitari ma soprattutto per un rapporto responsabile e funzionale tra operatori e utenti. La relazione di aiuto, infatti, va salvaguardata, in quanto è un processo di crescita dell'utente. Perciò per ogni specifico intervento si deve innanzitutto stabilire fra utenti e operatori un rapporto di fiducia, un'alleanza terapeutica necessaria al processo di cambiamento che parte quindi in primo luogo da forme di cooperazione fra i servizi. Quindi, bisogna concentrarsi sul lavoro integrato, sulla possibilità di stabilire un rapporto più continuativo e trovare punti di incontro nell'utilizzazione dei diversi strumenti tecnico operativi.Nel caso delle separazioni coniugali conflittuali non si può semplicemente arrivare a una valutazione delle persone e a una relazione al magistrato, perché questa impostazione dell'intervento rischia solo di porsi in alternativa alle consulenze tecniche d'ufficio di cui si conoscono i limiti e le ambivalenze (Malagoli Togliatti e Montinari, 1995).

Affinché un intervento sia adeguato come prima cosa è importante individuare gli invianti ai servizi socio sanitari, che possono essere molteplici:

- Possono essere gli utenti stessi: il fatto che le famiglie in separazione decidano di rivolgersi prima ancora di separarsi ai servizi sociosanitari, può essere un processo evolutivo, ma la loro domanda è estremamente confusa e quindi bisogna decodificarla.
- Possono essere gli operatori scolastici che spesso si rendono conto che il bambino ha improvvisamente delle difficoltà comportamentali o scolastiche che vanno capite e quindi magari vengono a sapere che si stanno creando o che si sono creati dei conflitti familiari e che ci si sta avviando verso una separazione.
- Possono essere altri servizi: anche in ambito psichiatrico si sa benissimo come un certo di tipo di difficoltà, di sintomatologia psichiatrica abbia connotazioni diverse per un soggetto che si sta separando rispetto a un altro tipo di soggetto. In ambito psicoterapeutico bisogna considerare questo evento come particolarmente stressante e quindi particolarmente significativo da accogliere sia nella domanda di aiuto che nel tipo di intervento (Everett e Volgy, 1995).
- Possono essere i *mass media* che si stanno interessando sempre di più di queste vicende della vita quotidiana e di queste problematiche della separazione.
- Possono essere gli avvocati; anche se ci sono delle discrepanze di obiettivi nel lavoro degli avvocati con il lavoro degli psicolo-

gi, oggigiorno gli avvocati più sensibili e preparati nel loro lavoro si rendono conto di quanta domanda di aiuto psicologico c'è nel rivolgersi a loro da parte di un cliente che vuole separasi e quindi proprio per condurre in modo più professionale il loro lavoro richiedono una cooperazione. Però bisogna anche verificare l'ipotesi che l'invio al servizio del cliente serva come raccolta di prove contro l'altro coniuge e quindi dobbiamo avere chiari i momenti e le fasi entro cui si istituisce la domanda di aiuto al servizio proprio per non essere manipolati in questo senso (Kaslow, 1987).

- Possono essere i giudici che sempre più si rendono conto di queste trasformazioni, del fatto che non può essere individuato un momento *hic et nunc* come risolutivo della vicenda ma che c'è un ciclo vitale della separazione cui le varie udienze in tribunale non possono dare una risposta, perché la risposta non è solo sul piano concreto dei soldi e dei provvedimenti normativi ma è una risposta in termini di rielaborazione psicologica degli aspetti emotivi e affettivi legati all'evento separativo stesso (Ardone e Mazzoni, 1994).

L'analisi della domanda di aiuto permette di distinguere tra le richieste sottese ai diversi invii e di mettere in atto gli interventi più adeguati al caso, uscendo fuori da risposte rigidamente prestabilite (Malagoli Togliatti e Costanza, 1993).

L'analisi della domanda in situazioni di conflittualità coniugale contempla un approfondito lavoro di tipo psicologico: per esempio un'analisi relativa alla storia affettiva della coppia, alla storia del singolo individuo per individuare le dinamiche che preesistono alla separazione, che stanno portando alla separazione o, se la separazione è già avvenuta, che preesistevano o che l'hanno determinata. C'è un'estrema confusione da parte degli adulti che si separano fra la dimensione coniugale e quella genitoriale e il compito degli operatori è cercare di chiarire e distinguere tra queste due dimensioni. Proprio nella confusione tra la dimensione coniugale e quella genitoriale, infatti, il figlio o i figli vengono utilizzati e manipolati quali strumenti di contesa. Questa psicodinamica tuttavia, conosce spesso delle dinamiche intergenerazionali perché sono legate al tipo di legame che entrambi i *partner* avevano e hanno con le rispettive famiglie d'origine. Quindi nell'analisi della domanda e nel *counseling* psicologico, è importante indagare anche questi elementi per capire quanto ognuno dei due, oppure il singolo che si è rivolto al servizio, sia riuscito a differenziarsi rispetto al proprio nucleo d'origine, a progettarsi

come genitore e quanto quindi la scelta del coniuge sia stata una scelta matura o al contrario condizionata da problematiche che ognuno dei due aveva nel rapporto con le proprie figure genitoriali e che quindi non ha elaborato.

Per questo motivo in molti casi abbiamo delle coppie che si separano ma sono ben lungi da una vera separazione psicologica perché hanno riportato nel loro rapporto di coppia situazioni affettive relative a dinamiche non risolte nei rapporti con i membri delle proprie famiglie d'origine. In queste situazioni entrambi i *partner* spesso rappresentano l'uno per l'altro, in modo piuttosto rigido l'oggetto di identificazioni e proiezioni relative alle rispettive figure genitoriali idealizzate in senso negativo o positivo, e la coppia si può quindi strutturare in funzione di relazioni passate da cui distanziarsi o da imitare. Queste sono, ad esempio, coppie che hanno difficoltà a separarsi, coppie che faranno del conflitto permanente il nodo cruciale per non risolvere il problema della separazione, quindi sono coppie in cui l'invio mirato è verso una psicoterapia individuale o di coppia (quando non ancora separate) perché non possiamo pensare a lasciare questi nodi irrisolti se si vuole superare o comunque contenere il conflitto distruttivo (Malagoli Togliatti, 2000).

Possiamo avere situazioni in cui vi è una tale dipendenza, in base alla soddisfazione di bisogni patologici reciproci, che la separazione si tramuterà non solo in un conflitto ma in un'aggressività e violenza vera e propria tra i due *partner* con una possibile triangolazione del minore, attraverso quello che viene chiamato " il lavaggio del cervello" (Gulotta, 1994). Gli interventi in tali casi devono essere molto più specifici e molto più articolati non solo in ambito psicologico in quanto devono prevedere un controllo sociale della situazione, oltre che attuare una fase preparatoria ad una psicoterapia vera e propria del divorzio attraverso una consulenza psicologica a tutti i componenti della famiglia (Everett e Volgy, 1995).

Una distinzione fondamentale tra gli interventi può essere fatta in base alla fase di separazione in cui si trovano i genitori, tenendo sempre presente che spesso i due *partner* non si trovano contemporaneamente nella stessa fase. Gli studiosi anglosassoni che hanno maggiormente affrontato il problema sono Kaslow (1987, 1991), Bohannan (1973), Aharons (1992) e Everett e Volgy (1995). La prima fase, in cui comincia la reciproca delusione e la separazione emotiva, è definita dalla Kaslow «alienazione», da Bohannan (1973), «divorzio emotivo», da Aharons (1992) «delusione, erosione e distacco del legame di attaccamento, separazione fisica», da Everett (1995) «deconnessione strutturale». L'aspetto psicodinamico prevalente in questa fase è l'ambivalenza, perché in questo periodo ci sono sempre dei

tentativi di superare questa difficoltà e dei ripensamenti. Un intervento possibile in questa fase è rappresentato dalla consulenza familiare e/o di coppia: in una situazione di tensione, di disagio, la consulenza potrebbe essere un momento in cui la coppia viene aiutata ad attuare una maggiore opera di riflessione sui passi che si stanno compiendo. Altri tipi di intervento possono essere costituiti da una vera e propria terapia familiare, da una terapia di coppia o da una psicoterapia individuale. La psicoterapia individuale è sicuramente importante rispetto alla prevenzione di fenomeni successivi, ma di per se stesso è un intervento che si colloca di più nella direzione di un ulteriore divaricamento della coppia. Ricordiamo che tra le motivazioni per cui le coppie che si separano c'è anche quella di una crescita individuale differenziata nel tempo (soprattutto se il matrimonio dura già da diversi anni): i due *partner*, dopo tanti anni di matrimonio, se non si è mantenuta un'intensità di rapporto emotivo e affettivo e ciascuno si è proiettato nel proprio lavoro e nel proprio ruolo, possono arrivare a una grossa distanza emotiva ed affettiva e con la preadolescenza e l'adolescenza dei figli viversi come estranei.

Nella prima fase del processo separativo, in cui non si è ancora arrivati alla separazione legale, prevale in genere la dinamica dell'ambivalenza, in quanto non sono ancora state prese decisioni, si stanno ancora soppesando vantaggi e svantaggi. È anche importante che questa fase abbia una certa durata, perché a volte le persone arrivano alla separazione legale troppo in fretta, per un desiderio di fuga dal matrimonio stesso, senza aver avuto modo né tempo di mentalizzare le conseguenze a livello affettivo ed emotivo, oltre che sul piano della riorganizzazione della propria vita. La durata di questa fase favorisce quindi l'acquisizione della consapevolezza di ciò che si sta facendo. Questa fase è un buon momento per lavorare dal punto di vista della relazione di aiuto; è ovvio e importante sottolineare che chi stabilisce la relazione di aiuto può aiutare nel lavoro di riflessione (sia interna che sul piano delle conseguenze), ma non deve prendere assolutamente decisioni in quanto il passaggio all'azione è una decisione che spetta esclusivamente all'utente.La fase successiva, maggiormente orientata nella direzione della separazione vera e propria, è definita dai vari autori: «fase conflittuale», «divorzio legale», «divorzio economico», «"divorzio dalla comunità» (in quanto c'è una ristrutturazione dell'ecomappa delle proprie relazioni sociali). Aharons (1992) parla di vero e proprio «lutto», per analogia al legame di attaccamento tra il bambino e il genitore, in cui c'è l'elaborazione del lutto, e sottolinea quindi quanto il legame di attaccamento coniugale sia un legame di attaccamento vero e proprio. Lo stesso autore parla anche di «seconda adolescenza»: in effetti, soprattutto quando le

situazioni evolvono positivamente, c'è un senso di libertà di disporre del proprio tempo, della propria organizzazione della vita e delle proprie relazioni sociali, di riscoprire cose che, soprattutto nei casi in cui il legame era durato un certo tempo, erano state costrette o abbandonate dalla relazione di coppia. Anche Everett (1995) parla di "connessione della rete", mettendo in evidenza la possibilità di riconnettere una rete di relazioni sociali. Il compito evolutivo psicodinamico è l'elaborazione delle perdite, in quanto non si perde soltanto il coniuge, ma anche, nella maggior parte dei casi, i parenti del coniuge, gli amici ecc. Per superare questa situazione è importantissima la negoziazione delle differenze. Gli interventi possibili sono: consulenza familiare e/o di coppia, mediazione familiare (che può aiutare proprio nella negoziazione delle differenze), la terapia familiare (spesso attuata in funzione di una manifestazione di disagio da parte di uno dei figli, e volta non più alla riconciliazione della coppia, ma al superamento delle difficoltà e delle emozioni negative, e alla valorizzazione del compito genitoriale dei coniugi separati), la psicoterapia individuale, la vigilanza dei servizi. A proposito di quest'ultimo punto, è importante che si attui al più presto una riflessione e una chiarificazione del tipo di relazione che i servizi devono stabilire con gli utenti, anche perché la vigilanza dei servizi viene disposta immediatamente dal giudice quando uno dei coniugi separati accusa l'altro (fondatamente o meno) o di abuso, o di pregiudizio, o di violenza, o di maltrattamento, ecc. Questa situazione, che fino ad alcuni anni fa avveniva nel corso dell'*escalation* di accuse tra i coniugi, dopo alcuni mesi dall'inizio del percorso legale, oggi tende a verificarsi sempre più spesso anche prima nell'iter della separazione, e può rappresentare un tentativo di manipolazione.

L'ultima fase della separazione è definita dalla Kaslow (1987) «fase riequilibratrice» e di «raggiunto divorzio psichico»; il divorzio psichico costituisce infatti uno degli obiettivi principali delle psicoterapie e delle relazioni di aiuto, in quanto, se si arriva al divorzio psichico, i coniugi smettono spesso anche di litigare. Aharons (1992) parla di «lavoro duro» ed Everett (1995) di «riconnessione strutturale». Il compito in senso psicodinamico è la ridefinizione del senso del sé e del noi, con una differenziazione di queste due entità. Dal punto di vista evolutivo, si ha una riorganizzazione della propria vita emotiva e affettiva e si riattiva una nuova progettualità sul futuro. Per quanto riguarda le varie forme di aiuto, un esempio è costituito dalla mediazione familiare, che rappresenta un tipico intervento di *problem solving* e che, attraverso la distinzione tra funzione genitoriale e funzione coniugale, mira al divorzio psichico della relazione coniugale e alla cooperazione nella relazione genitoriale.

La mediazione familiare è un processo "privato" (cioè al di fuori del contesto giudiziario) nel quale le parti si impegnano volontariamente a risolvere i problemi derivanti dai conflitti familiari.

Come stabilito nella Convenzione di Strasburgo del 1998 la mediazione familiare si deve fondare su alcuni principi essenziali:

- L'imparzialità: l'imparzialità presume che il mediatore non favorisca una parte a svantaggio dell'altra. Egli dovrà rispettare il punto di vista di ciascuna delle parti, evitare ogni squilibrio di potere tra essi e cercare di prevenire tutti i comportamenti dell'una o dell'altra parte tendenti alla manipolazione, alla minaccia o all'intimidazione.
- La neutralità: ciò vuol dire che il mediatore non impone le soluzioni alle parti, né li incita a pervenire a un accordo particolare. Trovare un accordo sulle decisioni comuni è compito delle parti. Il ruolo del mediatore è quello di favorire tale processo. L'accordo raggiunto dalle parti sarà portato al tribunale per essere ratificato. Prima della ratifica gli avvocati hanno il compito di verificare che l'accordo preso dalle parti sia conforme alla legislazione vigente, e non violi i legittimi interessi delle parti stesse.
- La riservatezza: il mediatore non dovrà dare a nessuno alcuna informazione ottenuta durante il processo di mediazione senza il consenso di ciascuna delle parti, o esclusivamente nei casi in cui lo permetta il diritto nazionale. Il mediatore non è obbligato a presentare al giudice alcun rapporto ufficiale sul contenuto, deve far presentare da parte dei *partner* soltanto un testo con gli accordi raggiunti a conclusione del processo di mediazione.

Il ruolo dell'operatore nella mediazione familiare è quello di aiutare i genitori a riappropriarsi del proprio potere decisionale, lavorando non sul passato, ma sul presente e sul futuro, soffermandosi sui contenuti specifici riguardanti l'allevamento dei figli e il ruolo genitoriale con il fine di raggiungere un progetto di accordo tra le parti. Il processo di mediazione si articola in diverse fasi, tra le quali risulta particolarmente importante, soprattutto quando manca un'analisi della domanda e/o un invio mirato, la fase di premediazione in cui si verifica l'idoneità delle coppie a questo tipo di intervento.

La mediazione familiare è dunque un intervento che si inserisce in un ottica di degiuridificazione del conflitto, e sposta l'attenzione dalle vicende di coppia a quelle del minore nel tentativo di aiutare le parti a distinguere il ruolo coniugale (concluso) da quello genitoriale che dovranno comunque svolgere e mantenere senza cercare di distruggere o di negare l'immagine dell'altro genitore.

Abbiamo dei casi in cui la mediazione non è possibile, ad esempio quando nelle relazioni tra i componenti della famiglia separata c'è violenza, abuso o manipolazione del minore. In tali casi si rinvia ad altro intervento di controllo sociale o addirittura sanzionatorio da parte del giudice, come avviene in alcune situazioni di particolare danno per il minore, con interventi attraverso lo "spazio neutro".

L'intervento nello spazio neutro è mirato alla salvaguardia della relazione affettiva con entrambe le figure genitoriali attraverso la facilitazione e il riavvicinamento relazionale ed emotivo tra genitori e i figli che hanno subito un'interruzione di rapporto conseguente a dinamiche gravemente conflittuali interne al nucleo familiare. È uno spazio neutro nel senso di non appartenere a nessuno dei protagonisti della vicenda familiare spesso in conflitto fra di loro, ma che può anche divenire uno spazio comune.

Può essere proposto in diversi casi: oltre che nelle situazioni di violenza o pregiudizio per il minore, quando c'è una separazione gravemente conflittuale, in cui un genitore ostacola del tutto il rapporto con l'altro genitore; o quando c'è un rifiuto da parte del minore. Spesso il rifiuto ha una lunga storia e nasce dalla denigrazione dell'altro genitore, da meccanismi di manipolazione.

Aiutare i genitori a distinguere il rapporto coniugale da quello genitoriale è comunque fondamentale in ogni situazione per permettere ai servizi territoriali di dare una risposta a tutte le domande che gli vengono rivolte onde tutelare l'interesse del minore. A livello istituzionale la soluzione più organica al momento attuale, sembra essere quella dei Centri per la famiglia istituiti in Emilia Romagna. Tali Centri operano sulla base di servizi e progetti orientati alla "promozione delle politiche familiari e delle responsabilità educative". L'obiettivo è quello della tutela dei minori attraverso iniziative di solidarietà alla famiglia in difficoltà o in crisi. Le leggi 285/97 e 451/97 hanno stimolato la diffusione di una serie di interventi con gli obiettivi indicati nelle diverse realtà territoriali a livello dei servizi pubblici e del privato sociale. Una particolare attenzione viene ed è stata data alla tutela dei minori figli di genitori separati. In alcuni casi è stato definito un intervento di mediazione familiare grazie all'iniziativa di singoli responsabili dei servizi o di singoli operatori. In tutti i casi l'avvio a un intervento di mediazione familiare può avvenire solo sulla base di un progetto che non entri in contraddizione con altri interventi in corso e che tenga ben distinti i vari ambiti per evitare che gli operatori e i servizi si trovino a soddisfare richieste di aiuto solo strumentali e manipolative e quindi siano coinvolti nelle varie dinamiche conflittuali di coppia.

In conclusione possiamo individuare due categorie principali entro cui collocare gli aiuti alle famiglie nel processo di separazione.

- Interventi di sostegno in cui la richiesta di aiuto, da parte degli utenti, va analizzata per verificare l'impegno e la motivazione di coloro che sono coinvolti nell'intervento, quindi l'analisi della domanda serve per orientare gli utenti. È una richiesta che viene fatta più o meno spontaneamente da parte degli interessati.
- Interventi di valutazione e controllo sociale: detti interventi sono finalizzati a tutelare l'interesse del minore e in particolare alla riduzione di possibili danni al minore. Riduzione del danno vuol dire che c'è già un danno in atto. In questo caso spesso manca una richiesta di aiuto, manca una possibilità di cooperazione familiare perché i coniugi sono portati ad agire in modo distruttivo il conflitto coniugale che va contenuto per proteggere il figlio nel suo percorso evolutivo.

Negli interventi di sostegno rientrano:

- la mediazione familiare, che è un intervento di sostegno alla coppia genitoriale in cui vengono valorizzate le competenze residue, intervento attuabile quando ci sono delle risorse in quella famiglia;
- il *counseling* psicologico e/o la psicoterapia familiare e/o dei singoli quando gli elementi affettivi ed emotivi dei singoli individui sono prevalenti rispetto alla disfunzione familiare del caso.

Negli interventi di valutazione e controllo sociale, gli obiettivi principali sono, come abbiamo visto, quelli di contenere gli agiti distruttivi e quindi di proteggere il rapporto dei figli con entrambi i genitori, di aprire spazi di dialogo (pensiamo a tutti i casi in cui i figli si rifiutano di incontrare uno dei genitori), di valutare i rischi e le risorse della situazione e di controllare il rapporto come avviene negli spazi neutri o nelle consulenze tecniche d'ufficio per valutare l'idoneità di entrambi i genitori e la qualità delle relazioni tra i membri della famiglia separata.

Il sostegno alla genitorialità: analisi delle tipologie esistenti in Italia e in Europa*

1. L'educazione familiare: definizione della disciplina, principali ambiti di ricerca e di intervento; 2. Il sostegno alla genitorialità; 3. I programmi di sostegno alla genitorialità; 4. Modelli di intervento: deficit model *ed* empowerment model*; 5. La relazione servizi-famiglia-comunità locale: ruoli diversi, un progetto comune; 6. Alcune problematiche trasversali ai diversi programmi/interventi*

1. L'educazione familiare: definizione della disciplina, principali ambiti di ricerca e di intervento

I servizi di sostegno alla genitorialità sono pochi, il sostegno alla genitorialità si configura essenzialmente come una funzione non un servizio, si può parlare di alcune prassi all'interno dei servizi.

Tre settori principali in cui si articola la disciplina: l'educazione familiare come attività parentale (educazione nella famiglia); l'educazione familiare come pratica sociale (educazione verso, per, con la famiglia); l'educazione familiare come oggetto di ricerca.

2. Il sostegno alla genitorialità

- Cenni storici: la prospettiva europea e quella d'Oltreoceano.
- Motivazioni e finalità: la prospettiva ecologica dello sviluppo umano di Uric Bronfenbrenner.
- Definizioni.
- Ambiti di intervento:promozione- prevenzione primaria/-prevenzione secondaria.

La scelta politica attuale di privilegiare il mantenimento dei bambini handicappati, in difficoltà, a rischio, a casa, chiede necessariamente uno sviluppo delle azioni socioeducative in direzione dei genitori. Queste devono rispondere a molteplici interrogativi quali ad esempio:

– come lasciare la cura del proprio bambino a una madre adolescente senza sostenerla?

* Paola Milani, Università di Padova - Dipartimento di scienze dell'educazione.
Il contributo di seguito presentato riassume per soli punti l'intervento effettuato a Fiesole (Firenze) nel febbraio 1999 con due diversi gruppi di operatori. Il testo completo dell'intervento è stato nel frattempo pubblicato in «Cittadini in crescita», n. 2/3, 2000 con il titolo *Il sostegno alla genitorialità: tipologie di intervento in Italia e in Europa*.

– come evitare di allontanare dei bambini, considerati in pericolo nel loro ambiente familiare, senza intervenire con i loro genitori?
– come tenere a casa propria un bambino fortemente handicappato senza aiutare i suoi genitori?

- Tipologie di servizio e progetti d'intervento: esemplificazioni a seconda della fase del ciclo vitale della famiglia.
- Indicatori per definire le tipologie degli interventi: servizi-soggetti coinvolti / partecipazione genitoriale alla scelta di partecipare all'intervento / ruolo, formazione di base e *in itinere* degli operatori / presupposti teorici di riferimento / obiettivi e motivazioni dell'intervento / livello del trattamento della motivazione / processo di cambiamento privilegiato / metodo seguito / luogo, frequenza e durata / soggetti della famiglia coinvolti / attività realizzate-modalità di gestione/cogestione delle procedure / relazione operatori-famiglie.

3. I programmi di sostegno alla genitorialità

Alcuni esempi:

Head start

Il primo grande progetto, al cui interno è prevista anche l'educazione parentale, realizzato con finalità sociali di prevenzione primaria, all'inizio degli anni Sessanta del XX secolo.

Parents effectiveness training (Pet) di Thomas Gordon

Si rivolge ai genitori di bambini dai sei anni in poi che non hanno particolari problemi, basato sull'efficacia dell'ascolto attivo e del metodo della soluzione dei conflitti per migliorare le relazioni intrafamiliari.

Systematic training for effective parenting di D. Dinkmeyer e G. McKay

Comunemente denominato Step, si rivolge a genitori con figli "normali" o con lievi problemi. È un programma educativo che si svolge in piccoli gruppi di genitori, basato sui principi del *child management* di Alfred Adler e di Rudolf Dreikurs. La finalità principale è quella di insegnare ai genitori delle modalità di relazione con i figli "efficaci e democratiche", basate sulla comprensione delle motivazioni dei comportamenti dei figli, quelli "negativi" e quelli "positivi", dato l'assunto di base che postula che il comportamento umano abbia sempre degli obiettivi.

Parenting skills di R.R. Abidin

Si rivolge a genitori con figli "normali" o con lievi problemi e consiste di un modello flessibile per condurre gruppi di *parent education* in quattro *formats* di base.

Projet Depart (Dissémination de l'éducation parentale), di J.P. Pourtois

È un programma eclettico, che riassume diversi modelli di intervento, si rivolge principalmente a famiglie socioculturalmente sfavorite.

4. Modelli di intervento: *deficit model* ed *empowerment model*

Rendere competenti (*enabling*) le famiglie: significa creare opportunità per i membri della famiglia di divenire più capaci, indipendenti e autosufficienti rispetto alle loro abilità per mobilitare la loro rete di comunicazione sociale al fine di soddisfare i bisogni e raggiungere gli obiettivi desiderati;

- rendere consapevoli del loro potere (*empowering*) le famiglie: significa attuare interventi in un modo in cui i membri della famiglia acquisiscano un senso di controllo sul loro stesso corso evolutivo come un risultato dei loro sforzi per soddisfare i bisogni;
- rendere forti *(strenghthening)* le famiglie e la loro rete di sostegno naturale: significa supportare e costruire sulle cose che la famiglia già fa bene per promuovere e incoraggiare la mobilitazione delle risorse tra i membri della rete di comunicazione della famiglia.

Empowering families è dunque un aspetto fondamentale di un approccio educativo al problema delle famiglie in cui la famiglia è *partner* competente e non semplice destinataria dell'azione educativa condotta dall'operatore, che costruisce sulle risorse piuttosto che sulle difficoltà delle famiglie.

5. La relazione servizi-famiglia-comunità locale: ruoli diversi, un progetto comune

La famiglia-utente, la famiglia-cliente, la famiglia-*partner*. Il concetto di *partnership* e "il genitore competente".

6. Alcune problematiche trasversali ai diversi programmi/interventi

- La formazione degli operatori (prevalentemente clinica) e degli insegnanti. Quali sono le competenze necessarie: (di metodo, contenuto, relazione).
- La valutazione degli interventi.
- L'integrazione tra soggetti nel territorio.
- L'approccio partecipato al progetto anche con la famiglia: la famiglia da destinataria a protagonista.
- La debolezza della ricerca / povertà della letteratura / scarsa connessione tra formazione, ricerca e intervento.

L'offerta di sostegno alla genitorialità*

Negli ultimi decenni si sono prodotte importanti trasformazioni sociali che contribuiscono a definire le condizioni nelle quali si attua l'esperienza genitoriale oggi. Alcune di queste trasformazioni hanno conseguenze particolarmente rilevanti per l'esperienza genitoriale nei primi anni di vita del bambino. Si tratta di trasformazioni nella struttura delle famiglie, come indicato di seguito.

- Si è assistito a un importante aumento delle famiglie nucleari; e in particolare, tutte le indagini compiute in questi anni indicano che i casi di convivenza di una coppia genitoriale con almeno un figlio sotto i tre anni con un singolo o una coppia di nonni sono poco frequenti. Ciò è vero anche nelle regioni dell'Italia centrale, dove i legami tra generazioni all'interno della famiglia allargata risultano tuttora molto forti.
- La forte riduzione della natalità, che si è arrestata solo in anni molto recenti, e i fenomeni a essa associati della tarda nuzialità e della procreazione tarda, e molto spesso distanziata, hanno alcune conseguenze importanti per l'esperienza genitoriale con un bambino piccolo: la gran maggioranza dei genitori dei bambini sotto i tre anni ha superato i trent'anni. Ciononostante, al nuovo appuntamento i genitori spesso arrivano impreparati, senza esperienza diretta di contatto con bambini piccoli e con persone della loro generazione alle prese con lo stesso problema. Per molti uomini e molte donne, diventare genitori può segnare addirittura il termine dell'adolescenza protratta e la transizione all'età adulta. Per moltissimi comporta cambiamenti importanti nella tipologia e qualità delle reti amicali perlopiù composte da coetanei e con esperienze di vita quotidiana simili e quindi con esigenze e ritmi di vita sociale incompatibili con l'assunzione del ruolo genitoriale se si tratta di singoli o coppie senza figli.
- I bambini stessi sono in maggioranza figli unici e, quando hanno un fratello o una sorella, questi sono già in età scolare. Inoltre, il bambino piccolo è spesso l'unica presenza infantile all'interno della famiglia estesa e su di lei/lui e la sua educazione si concentra l'attenzione di molti adulti.

* Tullia Musatti, Istituto di psicologia, Consiglio nazionale delle ricerche, Roma.

- La famiglia estesa si è verticalizzata e le relazioni al suo interno sono diventate soprattutto relazioni tra generazioni. Si è modificata anche la qualità degli scambi intergenerazionali, che sebbene ancora varino secondo la condizione sociale e culturale dei nuclei familiari, si sono generalmente ridotti o comunque modificati.

Si tratta anche di profondi cambiamenti nella condizione delle donne nella società che determinano anche nuove condizioni materiali e psicologiche in cui si attua l'esperienza di maternità.

- La presenza delle donne sul mercato del lavoro si è estesa grandemente sia come numero di occupate, che come richiesta di occupazione e tipo di prestazione professionale. Naturalmente le grandi differenze storiche del mercato del lavoro tra l'area centrosettentrionale e quella meridionale del Paese si ripercuotono sulla distribuzione dell'occupazione femminile; ciononostante caratterizza in maniera importante l'occupazione delle donne nel nostro Paese oggi il fatto che la spinta al lavoro fuori di casa sia forte in tutto il Paese. Se consideriamo solo le classi di età comprese tra 25 e 44 anni, periodo che corrisponde grosso modo all'età di procreazione, ritroviamo il 52% di occupate.
- La scolarità delle donne è aumentata molto nelle ultime due generazioni superando quella degli uomini nelle corrispondenti classi d'età. Emerge anche che l'accesso delle donne al mercato del lavoro è sostenuto dalla scolarità in maniera assolutamente più rilevante che nel caso degli uomini.
- La partecipazione alla forza lavoro resta importante anche tra le madri di un bambino sotto i tre anni, il 41% delle quali è occupata. Questo dato situa il nostro Paese nella media dei Paesi europei, mentre, a differenza di ciò che accade in altre parti di Europa, l'età del bambino ha un effetto molto contenuto sull'occupazione delle madri. Infatti, se consideriamo le madri di bambini fino a dieci anni, la percentuale di lavoratrici si alza solo del 2%. Le differenze del mercato del lavoro tra le diverse aree geografiche si ritrovano anche nell'impiego delle madri: nelle aree centro settentrionali sono più numerose le madri occupate delle madri non lavoratrici, mentre nelle aree meridionali si registra il fenomeno inverso. Va sottolineato che la genitorialità ha un effetto più importante sul tasso di occupazione delle donne che su quello degli uomini. Mentre la presenza di un bambino piccolo fa abbassare la percentuale di lavoratrici tra le donne, tra gli uomini è molto minore la percentuale di non occupati (10%) tra i padri di bambini piccoli che tra gli uomini

delle stesse classi di età (26%). Come a dire che gli uomini accedono alla genitorialità più frequentemente quando sono già inseriti sul lavoro, mentre l'essere madre di un bambino piccolo concorre a tenere lontane le donne dal lavoro, anche se in misura minore di quello che si potrebbe pensare.

- Questi cambiamenti nella condizione sociale delle donne sono stati accompagnati da importanti cambiamenti anche nei comportamenti, abitudini e atteggiamenti delle donne nelle relazioni all'interno della famiglia. stato messo in discussione il ruolo della donna nella gestione delle faccende domestiche e nella cura dei figli e si diffonde lentamente l'abitudine di una condivisione tra i due *partner*. Le differenze che si sono determinate tra l'attuale condizione femminile e quella esperita qualche decennio fa dalle donne oggi nella terza età rende più complesso il confronto tra le madri e le nonne dei bambini piccoli oggi.

Tutti questi processi convergono nel determinare le condizioni di vita quotidiana e psicologiche in cui oggi si compie l'esperienza di essere genitori di un bambino piccolo, i bisogni che essi esprimono e le richieste che rivolgono più o meno esplicitamente alla società.

È aumentato ovviamente e si è esteso a diverse tipologie di famiglie il bisogno di supporto materiale nella cura del bambino piccolo.

Il nido è a tutt'oggi l'unico servizio per l'infanzia che risolve il problema della cura del bambino durante il tempo lavorativo dei genitori e oggi è frequentato da famiglie di tutte le condizioni sociali. Esso è quasi esclusivamente offerto, finanziato e gestito dagli enti locali. La sua diffusione è limitata sul territorio nazionale, ma in alcune aree raggiunge percentuali di accesso dei bambini tra le più alte del mondo. Questa disomogeneità, dovuta alle diverse sensibilità e capacità di governo delle amministrazioni locali, permette di dare una lettura articolata dei bisogni delle famiglie. Dove il servizio è stato istituito, esso ha sollecitato una domanda diffusa e massiccia da parte delle famiglie, una domanda che rimane spesso latente perché le famiglie sono coscienti delle carenze di posti. Le stime che sono state fatte, a fronte di un'offerta di servizi disomogenea sia sul piano della quantità sia della qualità, parlano di percentuali non inferiori al 30% nei contesti metropolitani e nelle città di medie dimensioni, e di poco inferiori nei centri più piccoli. Le cause di questa espansione della domanda di nido sono molteplici e non riconducibili certo alla sola spinta delle donne all'occupazione. Per comprenderle è necessario piuttosto richiamare le trasformazioni profonde che si sono determinate negli ultimi decenni nella struttura e nei comportamenti del-

le famiglie e le condizioni di socialità in cui vivono i bambini piccoli oggi, le persone che se ne prendono cura quotidianamente e tutto il nucleo familiare che li comprende.

Da un'indagine condotta negli anni 1986-1987 in 10 regioni dell'Italia Centro-settentrionale (Musatti, 1992) è risultato che solo il 18% delle madri lavoratrici ha accesso al nido. Per la cura del bambino durante il loro tempo lavorativo le altre madri ricorrono a soluzioni private e individuali: soluzioni gratuite all'interno della famiglia (madre, nonna o altro parente) e aiuto retribuito di una *babysitter* che viene a curare il bambino a casa. Queste scelte si distribuiscono diversamente secondo la posizione lavorativa delle madri. L'aiuto dei nonni è la soluzione più praticata (38%) da tutte le categorie di madri lavoratrici, ma in maniera più rilevante dalle lavoratrici dipendenti a bassa qualifica. Sono sempre queste categorie che ricorrono più spesso di altre ad altri parenti, soluzione peraltro abbastanza rara. Molte madri lavoratrici, soprattutto lavoratrici autonome, riescono a realizzare il miracolo quotidiano di conciliare simultaneamente la cura del bambino e l'attività lavorativa. Solo 13% delle madri lavoratrici, e più frequentemente nelle grandi città, affida il bambino a una *babysitter*. Sono determinanti nella scelta della soluzione di cura le posizioni lavorative della madre, in cui motivazioni economiche e grado di flessibilità del lavoro convergono, e in parte del padre, soprattutto per l'aspetto economico. Quando il reddito familiare è basso o non è possibile far coesistere lavoro della madre e cura *fulltime* del bambino, l'unica alternativa all'uscita della madre dal mercato del lavoro è il ricorso alla rete familiare allargata. Per chi guadagna di più, la condizione lavorativa è più premiante o consolidata, il ricorso a una forma di cura privata e a costi sostenuti costituisce un'altra possibile soluzione.

Sebbene alla luce di questi dati si comprendano facilmente le ragioni materiali che possono essere alla base della crescente richiesta di servizi per l'infanzia da parte delle madri lavoratrici, sarebbe erroneo pensare che a queste ragioni non si aggiungano considerazioni che emergono da situazioni relazionali e bisogni psicologici di cui oggi i genitori di bambini piccoli fanno esperienza.

Quando la cura del bambino si risolve all'interno della famiglia e a casa si hanno importanti conseguenze sia sul tipo di interazioni che si determinano all'interno della coppia genitoriale e della famiglia estesa sia sulla qualità dell'esperienza fatta dai bambini.

Abbiamo visto che molto aiuto per la cura del bambino della madre che lavora è offerto dalle nonne. Ma anche in questo caso a determinare quantità e qualità dell'aiuto della nonna convergono elementi demografici, storici, socioculturali e psicologici complessi. Anche nel caso dell'aiuto nella cura del bambino piccolo le nonne avvertono i

vincoli di solidarietà intergenerazionale in maniera diversa secondo la condizione socioculturale della nonna. Se, come abbiamo visto, sono più frequentemente le madri lavoratrici di condizione socioeconomica più bassa che utilizzano la nonna per andare a lavorare, si trova anche che, indipendentemente dal bisogno della madre, sono le nonne di condizione socioculturale più bassa che si impegnano maggiormente nella cura del nipotino e che avvertono questo impegno come un dovere (Musatti e D'Amico, 1996). L'aiuto nella cura del bambino è dato soprattutto dalla nonna materna; ciononostante, quando la nonna paterna è implicata nella cura del bambino, essa lo fa con lo stesso impegno. È interessante osservare che in questo caso gli elementi storici e culturali, che in alcune aree geografiche sembrano ancora determinare legami intergenerazionali diversi tra le due linee di parentela paterna e materna (per esempio nelle vicinanze abitative), sembrano essere offuscati da legami psicologici profondi connessi con l'assunzione della maternità. La presenza di un bambino piccolo nella famiglia estesa è divenuta più rara: ciò ha facilitato i compiti di cura ma ne ha forse complicato gli aspetti psicologici. Il coinvolgimento della nonna nella cura del bambino si accompagna sempre a emozioni e sentimenti molto intensi (Budini Gattai e Musatti, 1999), ma questa intensità emotiva della relazione tra nonna e nipotino si intreccia in modo complesso con la preesistente relazione tra nonna e madre e con quella che si sta costruendo tra madre e bambino.

La grande maggioranza delle madri che non lavorano cura il proprio bambino *fulltime* e le loro giornate con il bambino sono lunghe e connotate da grande solitudine (Musatti, 1992). Diverse indagini indicano che i *partner* delle madri non lavoratrici condividono in misura minore la cura del bambino e che anche l'aiuto offerto dai nonni è raro (Musatti e D'Amico, 1996). Si sa anche che la madre non lavoratrice incontra difficoltà nel conciliare i lavori domestici e la cura del bambino, non si impegna frequentemente nel gioco con il bambino, e spende più tempo di altre madri di fronte alla televisione (Musatti, 1992). Complessivamente la madre *fulltime* sembra esprimere un grande disagio nel controllo della giornata con il bambino senza il conforto di un'altra presenza adulta.

Le esperienze dei bambini che non sono inseriti in un servizio educativo sono di diversa qualità secondo la condizione sociale della famiglia e della madre in particolare: varia la quantità di tempo che il bambino trascorre in interazioni di gioco con un adulto e varia il tempo trascorso in un supposto ascolto televisivo. Ciò che, invece, connota l'esperienza quotidiana di tutti questi bambini con poche variazioni è la scarsità di esperienze sociali. Le occasioni di esperienza di altri bambini coetanei sono sempre rare e avvengono quasi esclusivamente nel contesto socialmente poco organizzato dei giardinetti:

più raramente quando il bambino è curato esclusivamente dalla madre, o dai nonni, più frequentemente quando vi è una babysitter con il compito specifico di portarlo all'aperto. In ogni caso, sia che il bambino trascorra la giornata con la madre, i nonni o una babysitter, ha rapporti con pochi adulti.

Complessivamente potremo dire che le condizioni materiali e psicologiche in cui si svolge la vita quotidiana dei bambini piccoli e dei loro genitori sono spesso in contraddizione con le nuove concezioni dei bisogni educativi dei bambini piccoli e con le aspettative che i genitori stessi hanno rispetto al proprio ruolo e alle responsabilità che una nuova cultura sociale sembra loro attribuire. Questa contraddizione è spesso avvertita apertamente, così come sono avvertiti la mancanza di punti di riferimento nelle reti familiari e amicali e il sostanziale isolamento materiale e psicologico in cui si trovano a vivere l'esperienza di essere genitori di un bambino piccolo. È da qui che nascono le crescenti richieste che i genitori oggi rivolgono al mondo dei servizi.

Come si è visto molte di queste richieste si rivolgono al servizio nido ed è importante ricordare come esse siano sempre più motivate da considerazioni relative all'educazione del bambino e non solo di tipo organizzativo e come le famiglie si rivolgano sempre più frequentemente al personale educativo del nido per ottenere sostegno psicologico nel ruolo genitoriale. L'offerta del servizio nido continua a essere essenziale come risposta integrata ai bisogni delle famiglie, è stata e resta un punto di riferimento culturale molto importante e oggi si propone di considerare la capacità di dare ascolto alle necessità di sostegno dei genitori come un indicatore della buona qualità del servizio.

La novità degli ultimi decenni è la scoperta che questa risposta che il nido dà e deve dare ancor più diffusamente, può utilmente essere affiancata dall'offerta di servizi che interpretino gli specifici bisogni di socializzazione delle famiglie sul territorio e vi rispondano in maniera più circoscritta. L'esigenza per la creazione di nuovi servizi di accoglienza che, affiancando i servizi educativi tradizionali, si propongano di rispondere a questi bisogni delle famiglie si è evidenziata nell'ambito di interventi e riflessioni molto differenti in vari Paesi europei, quali Francia, Germania e Regno Unito e ha dato luogo a sperimentazioni assai diversificate. In Italia l'istituzione di questi nuovi servizi è stata connotata da alcuni caratteri specifici (Mantovani e Musatti, 1996).

I nuovi servizi per l'infanzia sono stati realizzati nelle città dove era stata maggiormente sviluppata una politica per l'infanzia e un maggiore ascolto ai problemi dei bambini e delle loro famiglie. Fin dal 1986, con le prime esperienze realizzate dal Comune di Milano e da quello di Pistoia, sono state delineate due tipologie organizzative distinte, cui è possibile riportare la maggior parte delle esperienze

successivamente realizzate in diverse regioni dell'Italia Centro-settentrionale da numerose amministrazioni comunali. Nel 1998 erano in funzione in Italia più di 200 servizi di nuovo tipo aperti per iniziativa delle amministrazioni comunali. Diverse normative regionali ne prevedono il funzionamento e il finanziamento a regime. La legge 285 del 1997 per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ha offerto occasione per un'ulteriore diffusione di questi servizi nella prospettiva di un allargamento e diversificazione del sistema di rete di servizi per l'infanzia, in sintonia con il disegno di legge sui servizi per l'infanzia oggi in discussione in Parlamento.

Le due tipologie funzionali cui sono riportabili tutti i nuovi servizi corrispondono a interventi che sottolineano aspetti diversi dello stesso progetto. La prima tipologia vede la compresenza nel servizio dei bambini con i loro genitori o altri familiari, per condividere dei momenti di gioco ma anche di pura socialità con altri bambini e genitori. I servizi che corrispondono a questa tipologia sono stati denominati *Centri per bambini e genitori*. I servizi che corrispondono all'altra tipologia, invece, sono stati denominati *Spazi* o *Centri per bambini*. Questa tipologia di funzionamento prevede la frequenza di gruppi di bambini per un certo numero di ore, durante le quali i genitori possono allontanarsi o soggiornare nel servizio, secondo il loro desiderio e le necessità psicologiche del bambino.

Tutti i servizi esistenti, pur presentando modelli organizzativi anche molto diversi, sono tutti mirati a offrire l'occasione di esperienze sociali sia ai bambini che ai genitori, a combattere la solitudine quotidiana della coppia composta dal bambino e dall'adulto che lo cura a casa, e a offrire occasioni di confronto e discussione sull'esperienza genitoriale. I nuovi servizi sono, in genere, improntati a grande flessibilità nella formulazione del modello organizzativo che può variare grandemente in tutti gli aspetti di funzionamento come negli orari di apertura, ma anche in quelli strutturali come la collocazione fisica che può essere in edificio e locali autonomi, oppure all'interno di centri polivalenti assieme a laboratori diretti ad altre fasce di età, oppure anche spesso prevedere l'utilizzazione di locali dei nidi o delle scuole dell'infanzia in diverso orario di apertura. Tutti i nuovi servizi accolgono l'utenza a tempo ridotto. Anche quando il servizio è aperto tutti i giorni della settimana feriale, sia mattina che pomeriggio, esso accoglie gli stessi utenti solo per alcune mezze giornate a settimana (fino al massimo di quattro o cinque). In nessun caso sono forniti pasti più consistenti di una merendina né tantomeno è organizzato un momento di riposo per i bambini.

I *Centri per bambini e genitori* sono connotati soprattutto dall'intenzione di offrire uno spazio sereno di rinnovamento per la relazione tra bambino e genitore a contatto con nuove esperienze e in un luogo

fuori delle mura domestiche. Un elemento fondante dell'esperienza è il confronto tra genitori e quindi sono favoriti momenti di incontro tra loro in modo particolare. I servizi del tipo *Spazio per bambini* puntano soprattutto a offrire ai bambini l'occasione di esperienze cognitive e sociali in un gruppo di bambini e a sostenerli nel percorso di conquista dell'autonomia nel gioco e nei rapporti con gli altri.

Si fa l'ipotesi che la possibilità di osservare e accettare le conquiste del bambino, di osservare e comprendere il comportamento di altri bambini e il confronto con altri problemi e stili educativi attivino nel genitore un allentamento della tensione dovuto al carico delle responsabilità educative e una migliore attenzione alle esigenze espresse dal proprio figlio o figlia. Si ipotizza anche che, per queste vie, sia possibile attivare dei processi di prevenzione primaria del disagio psichico e sociale dei bambini e dei loro genitori.

Al di là delle differenze organizzative e programmatiche tutti i nuovi servizi intendono offrire sia occasioni di socializzazione e di gioco tra bambini che occasioni di confronto tra genitori e si propongono di creare uno spazio fortemente connotato da un clima di accoglienza. Questo obiettivo è perseguito con due strategie principali. La prima è la predisposizione di un ambiente fisico che faciliti un incontro sereno tra una pluralità di persone che spesso non si conoscono tra loro; l'ambiente deve, perciò, offrire occasioni non solo di gioco ed esplorazione per i bambini ma anche di semplice socialità. La seconda strategia consiste nell'assunzione da parte dell'operatore del servizio di un ruolo di accogliente nei confronti sia dei bambini e dei genitori facilitando l'incontro tra loro ma anche l'esplicitazione dei loro bisogni; si tratta comunque di operare affinché la risposta a questi bisogni sia data attraverso il contesto, evitando di assumere un ruolo di esperto della risposta.

È importante sottolineare che l'esperienza professionale degli educatori di nido costituisce la base necessaria per operare dentro i nuovi tipi di servizio dove ci si confronta senza mediazioni con le esigenze di sostegno psicologico dei genitori e con le condizioni di vita quotidiana dei bambini all'interno delle famiglie. La maggior parte dei nuovi servizi è stata finora realizzata nelle città dove erano già presenti nidi di alta qualità educativa e utilizzando educatori professionalmente qualificati all'interno dei nidi o delle scuole dell'infanzia. Ciò ha garantito ai nuovi servizi di utilizzare la specifica professionalità degli educatori in merito all'educazione dei bambini piccoli e ai rapporti con i genitori. Ciononostante è stato ovunque necessario affrontare un percorso di formazione specifica per gli operatori dei nuovi servizi per un ulteriore approfondimento di questi aspetti e dei problemi che si pongono nel sostenere e contenere le richieste dei genitori.

Le trasformazioni e le caratteristiche attuali delle famiglie in Italia: linee di tendenza, evoluzione e nuova definizione dei ruoli*

1. Le trasformazioni sociali degli ultimi decenni; 2. Le trasformazioni del lavoro di cura; 3. Le trasformazioni nel mercato del lavoro

1. Le trasformazioni sociali degli ultimi decenni

Innanzi tutto nel giro di qualche decennio si è verificata una forte diminuzione della natalità, soprattutto nei Paesi europei della fascia mediterranea (Italia, Spagna, Portogallo). L'Italia è l'ultimo Paese al mondo per numero di figli, con un tasso dell'1,1% di figli per donna. La diminuzione del numero di figli per donna può essere considerata una delle strategie possibili adottate dalle donne per restare nel mercato del lavoro. Tale affermazione è indirettamente confermata dal tasso relativamente alto, rispetto ai Paesi mediterranei, dei Paesi nordici, dove esistono misure più avanzate di conciliazione famiglia-lavoro (Finlandia, Danimarca, Svezia, che si attestano come media attorno all'1,8%). Appare chiaro che le politiche che sostengono la combinazione di lavoro professionale e cura favoriscono anche più alti tassi di fertilità.

Aumento dei divorzi e delle famiglie monogenitoriali

In Italia, l'aumento è contenuto e relativamente basso rispetto agli altri Paesi europei e tuttavia pone il problema di donne che non lavorano per "aggiungere" qualcosa di marginale al reddito familiare, ma per sostenere in prima persona la famiglia.

Aumento del tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro

L'aumento non riguarda soltanto le giovani donne, per le quali il dato è comunque eclatante (tra il 1987 e il 1995 il dato medio di partecipazione delle donne al mercato del lavoro in Europa nel gruppo di età tra i 25 e i 29 anni è aumentato dal 63% al 70%). Il dato trasversale alle generazioni (donne tra i 15 e i 64 anni) resta attestato come media europea al 50%. Ci sono solo quattro Paesi che non raggiungono tale percentuale: Italia, Spagna, Grecia e Belgio. In Italia il tasso di attività nel 1996 è del 37%. Bisogna tuttavia considerare che tali statistiche di raffronto tra i Paesi europei sono scarsamente attendibili per quanto riguarda l'Italia, perché, più che altri Paesi, l'Italia vede una scarsa presenza di part-time (la stima per il 1998 è del 7/8%) e soprattutto vede una significativa presenza di lavoro nero e grigio, che in quanto tale non entra nelle statistiche, ma ciò nondimeno è un dato di realtà. Negli ultimi anni è comunque aumentato

* Marina Piazza, Gender - Milano.

anche il numero di donne presenti nel mercato del lavoro nella fascia centrale di età, quindi con figli e/o con anziani non autosufficienti da accudire. Dunque ci sono sempre più donne che sono entrate, entrano o vogliono entrare nel mercato del lavoro, ci sono sempre più donne che hanno bisogno di lavorare perché sono capifamiglia, ci sono sempre più donne che considerano ovvio per la propria autonomia, indipendenza, libertà, desiderio di realizzazione lavorare continuativamente per il mercato. In sintesi, oggi in Europa, due terzi dell'aumento complessivo della forza lavoro è costituita da donne.

Aumento delle persone dipendenti anziane affidate alle cure della famiglia

I dati parlano chiaro. Ad esempio, l'ultimo rapporto dell'Oms sul XXI secolo rileva che nel mondo le aspettative di vita sono passate dai 48 anni del 1955 ai 73 anni nel 2025. L'Italia, insieme alla Svezia, all'Islanda e al Giappone, è tra i Paesi più longevi, con un'aspettativa di vita di 82 anni.

I dati Irp/Cnr confermano che tra trent'anni in Italia, il 40% della popolazione avrà più di 60 anni: oltre 19.000.000 contro i 12.000.000 di ora. L'Italia è attualmente il primo (e per ora unico) Paese al mondo dove la percentuale di ultrasessantacinquenni (16%, pari a 9 milioni) ha superato quella dei minori di 15 anni (15%). E comunque in generale la tendenza in tutti i Paesi europei è verso l'aumento delle persone dipendenti (18% in più nel 2010) e verso la modifica dell'equilibrio tra piccoli e anziani dipendenti, dato che appare persino più significativo dell'aumento stesso della dipendenza. Infatti nel 2010 le persone con più di 65 anni saranno il 45% delle persone dipendenti (oggi si attestano sul 35.4%).

2. Le trasformazioni del lavoro di cura

Nel senso comune il lavoro di cura viene considerato in diminuzione: si fanno meno figli, ci sono sofisticatissimi elettrodomestici, ci sono gli asili nido per i bambini ecc. Ma il fatto che sia cambiato non significa affatto che sia diminuito, al contrario bisogna partire dalla presa d'atto di una complessificazione forte del lavoro familiare avvenuta in questi anni.

Da un lato sono aumentati i soggetti che richiedono attività di cura: vogliamo ad esempio considerare il fatto che a ventinove anni suonati la metà dei figli maschi e un quarto delle figlie femmine continua a vivere con i genitori nella famiglia d'origine; vogliamo ad esempio considerare il fatto che gli anziani non autosufficienti hanno bisogno di un sistema di copertura continuo che nella stragrande maggioranza dei casi è fornito dalle famiglie, che è un'elegante metafora per dire le donne?

Dall'altro lato è in atto una complessificazione delle operazioni di cura.

Come allora possiamo disaggregare questo lavoro, le sue molte mansioni e funzioni, le azioni di cui è intessuto ?

In primo luogo possiamo definirlo come un lavoro multiplo, connotato dalla complessità. È il lavoro materiale della cura della casa; è un lavoro di consumo (le donne come mediatrici tra mercato privato e bisogni della famiglia); è un lavoro di rapporto (attenzione, risoluzione dei conflitti interni alla famiglia e con l'esterno), è un lavoro di manutenzione dell'apparato tecnologico domestico; è un lavoro di mediazione con le istituzioni e le agenzie del *welfare* (nidi, scuole, ospedali ecc.), è un lavoro di amministrazione, è un lavoro soprattutto di organizzazione complessiva delle diverse voci che lo compongono.

In secondo luogo è un lavoro che ritaglia le sue continue ridefinizioni sui cambiamenti demografici e quindi ha a che fare sia con il ciclo di vita delle famiglie che degli individui. Prendiamo le due punte: i bambini e gli anziani. I bambini sono sempre di meno, gli anziani sempre di più e tuttavia c'è un taglio comune a queste due cure: la tematizzazione che se ne fa, il senso di ansia che provocano. Oggi nella nostra società non è più legittimato il fatto che un bambino, proprio perché è un figlio unico, non sia molto amato, molto curato, molto seguito. Ma – per fare questo – ci vuole molto lavoro. Specularmente, l'altro grande evento demografico – l'aumento esponenziale della durata della vita – espone gli anziani (soprattutto le anziane, che vivono mediamente di più) a un'ultima fase di vita ad alto rischio di non autosufficienza e quindi a richieste di cura costanti, ineludibili, totalizzanti. Oggi ci sono donne settantenni che curano madri novantenni non autosufficienti non solo perché non ci sono case di riposo degne di questo nome , ma anche perché non si mette a cuor leggero un anziano in casa di riposo. Ho isolato due punte problematiche nel corso di vita familiare, ma altre emergono con altrettanta intensità: le difficoltà relazionali e di scambi comunicativi con i figli adolescenti prima e poi giovani uomini e giovani donne – ancora a trent'anni solidamente avvinghiati a questa nostra famiglia lunga che è la più lunga d'Europa –; la caduta verticale della figura del padre in quanto rappresentante dell'indiscussa autorevolezza nella trasmissione degli stili cognitivi e comportamentali e quindi il sommarsi nella figura della madre dei compiti sia di sollecitudine affettiva che di esercizio dell'autorità e dell'imposizione delle regole ecc.

In terzo luogo, è un lavoro asimmetrico a sfavore delle donne. Le donne continuano a fare la grande maggioranza del lavoro di cura e non sembrano esserci dati a livello nazionale che mostrino un qualche cambiamento. Più che in altri Paesi europei (e il Rapporto Onu per la

Conferenza di Pechino l'ha ampiamente dimostrato), in Italia scontiamo non solo una reale arretratezza nella condivisione del lavoro di cura, ma questo " lavoro in più" viene scarsamente tematizzato, non diventa motivo di interrogazione e di scandalo, è un dato acquisito, è un assestamento, sia pure provvisorio, nella relazione tra uomini e donne all'interno della famiglia e nella relazione della famiglia con l'esterno, sia esso costituito dalle aziende o dal sistema pubblico. Non esiste una visione sociale condivisa, una rappresentazione innovatrice dei rapporti tra famiglia e lavoro: le eventuali contraddizioni sono patrimonio sofferto delle soggettività femminili o interrogazioni retoriche sul perché le donne non fanno più figli e gli uomini appaiono più come soggetti passivi che soggetti attivi di cambiamento.

Quindi sulle donne è ricaduto un onere pesantissimo, che ha inciso e continua a incidere non tanto sui tassi di partecipazione al mercato del lavoro come è stato per la generazione precedente, quanto sui tassi di natalità.

Potremmo definire la società come una società della cura: le donne curano i bambini, gli anziani, i malati, i disperati e ci vuole tempo per la cura: un bambino nella società del *just in time* continua a imparare a camminare a un anno e la notte in cui si assiste un malato è sempre una lunga notte.

Nelle ultime rilevazioni Istat appare leggermente diminuita la quota di uomini che dichiarano di fare zero ore di lavoro di cura, ma non aumenta affatto il numero di ore (o di minuti) di quelli che qualcosa fanno.

Resta comunque il dato che una donna sola con un bambino piccolo lavora due ore al giorno di meno per il lavoro di cura di quella che ha anche un marito o un compagno. Potremmo definire questa differenza come una quota di lavoro servile, non come lavoro di cura verso chi ne ha bisogno. Ma è una realtà, al di là della nostra indignazione. Che cosa significa il permanere assurdo di questa asimmetria se non che non si può, non si vuole, non si deve vedere quel lavoro di cura tradizionalmente attribuito alle donne e che continua a far parte integrante della loro doppia identità? L'invisibilità del lavoro di cura del resto è molto funzionale a tutte le società che non potrebbero reggere senza l'apporto di lavoro gratuito fornito dalle donne.

A questo proposito tuttavia bisogna dire che molto spesso le donne stesse sono conniventi con questa totale attribuzione a se stesse del lavoro di cura. Infatti una caratteristica fondante del lavoro di cura appare quella basata sul potere e sul controllo: se sono io – donna – che so, che reggo le fila di un'organizzazione complessa come quella familiare, che mi assumo tutte le responsabilità, allora ho anche la capacità/possibilità di tenere sotto controllo tutti quelli che mi

attorniano. Questo è l'unico potere che le donne hanno conosciuto per millenni: per questo è difficile a volte contrastarlo, per questo la difficile condivisione del lavoro di cura non può essere attribuita soltanto alla falsa coscienza degli uomini (sempre attiva, non dimentichiamolo) che evidentemente trovano molto più semplice vivere in un solo mondo, quello della produzione, ma anche all'incapacità delle donne di rassegnarsi a perdere "quel" controllo. Le donne spesso vorrebbero che i loro famigliari – mariti, figli, figlie – partecipassero attivamente al lavoro domestico, ma vorrebbero che lo facessero quando e come vogliono loro. L'incapacità di accettare che passare da un ordine a un altro ordine comporta necessariamente una fase di disordine è una delle più potenti armi autodistruttive che le donne rivolgono contro se stesse perché si legano indissolubilmente al concetto di "insostituibilità".

In quarto luogo, il lavoro di cura in questi anni è stato culturalmente tematizzato, ne è stata enfatizzata l'importanza. Il figlio unico concentra tali aspettative che il lavoro di accudimento psichico e intellettuale comporta non solo maggiori ansie e stress, ma soprattutto maggior tempo. Ma nemmeno è accettato che un anziano sia abbandonato a cuor leggero in una casa di riposo, che resta l'ultima alternativa a cui si ricorre.

In quinto luogo, è aumentata la cultura (oltre che la realtà) della privatizzazione del tempo. È diventato non un atteggiamento naturale oggi, ma tema possibile di sperimentazione sociale il poter far incontrare la flessibilità e la disponibilità – anche temporanee – di alcuni soggetti sociali con la rigidità di altri – anch'essa probabilmente temporanea. Una "banca del tempo" è una sperimentazione sociale di alta complessità, non qualcosa che si può dare per acquisito e per basato su una naturale solidarietà.

Dunque il lavoro di cura è diventato più complesso, più difficile, si potrebbe persino dire più professionalizzato e nello stesso tempo si stanno affievolendo una serie di ammortizzatori privati e sociali che hanno aiutato le donne a entrare e rimanere nel mercato del lavoro in anni precedenti. Infatti non si può più parlare di reti di sostegno parentali forti e a tutto campo: le madri delle giovani donne che entrano oggi nel mercato del lavoro non sono più così totalmente disponibili alla cura dei nipotini, sia perché spesso anch'esse lavorano ancora, sia perché è anche maturato un desiderio di fare altre cose per sé; il settore terziario pubblico, che ha costituito per tutta una generazione di donne un serbatoio di lavoro meno stressante, è fermo nelle assunzioni; i tagli al sistema pubblico di *welfare* restringono le possibilità di poter far conto sui nidi, ecc. Tutti questi fattori pongo-

no alle donne nuove strettoie nella possibilità di conciliare lavoro e famiglia e potenzialmente potrebbero spingere nella direzione di una domanda collettiva più serrata verso le aziende. Ma oltre a questi fattori generali di trasformazione sociale, è importante tener conto delle evoluzioni e dei cambiamenti nell'organizzazione del lavoro.

3. Le trasformazioni nel mercato del lavoro

La nuova organizzazione del lavoro è basata su due parole chiave: nuove competenze e flessibilità. Per quanto riguarda la richiesta di flessibilità – che è il fattore che entra direttamente in relazione alla vita quotidiana delle famiglie e alle politiche di conciliazione – può essere interpretata, mettendosi dal punto di vista delle aziende, come richiesta di disponibilità alla variabilità della prestazione (immettendo l'elemento della discontinuità e spesso anche della precarietà nella biografia lavorativa: lavori a tempo determinato, prestazioni continuate e collaborative, ecc.) e alla variabilità dell'orario di lavoro, non solo nella giornata, ma anche e soprattutto nella settimana – con l'introduzione di orari antisociali – o nell'anno.

Prendendo come perno centrale la qualità della vita quotidiana di uomini e donne, di bambini e anziani e tenendo fermo l'assunto che la qualità della vita non si gioca più solo sul reddito ma anche e fondamentalmente sul tempo, è evidente che attorno a esso si dispongono, in modo sinergico o oppositivo, i fattori o i sistemi di fattori che vi interagiscono in modo diretto.

Da un lato i tempi e le forme dell'organizzazione del lavoro per il mercato; dall'altro i tempi e le forme del lavoro di cura e le forme di condivisione; dall'altro ancora i tempi e le forme della vita sociale allargata, i tempi della città e le modalità dei servizi; dall'altro ancora il tempo libero, il tempo per lo studio, il tempo per sé.

Questo sistema complessivo di fattori è ovviamente fortemente interconnesso, ma questa interconnessione è ancora in fieri. Spesso sia nelle ricerche che nel dibattito pubblico i diversi fattori vengono analizzati isolatamente: i tempi e gli orari di lavoro interessano le aziende, i lavoratori e le lavoratrici; i tempi e gli spazi delle città interessano gli urbanisti, i cittadini, soprattutto le donne, e le amministrazioni pubbliche; i tempi della condivisione della cura investono le relazioni private e gli equilibri privati che le coppie e le famiglie cercano faticosamente di costruire; infine il tempo per sé è stato un *leitmotiv* del movimento delle donne, proprio per la sua mancanza, stritolate come sono dai tempi rigidi del lavoro e i tempi rigidi dell'organizzazione familiare.

A me sembra invece che la vera novità dell'oggi sia la fine del regime separato dei tempi. Tutto l'impianto di *welfare* era basato sulla

divisione temporale e spaziale: da una parte della città le fabbriche, dove stavano gli uomini *breadwinner*, dall'altra le case, dove stavano donne e bambini. Oggi gli spazi e i tempi sono mescolati: non solo le donne escono per il loro lavoro, ma comincia a farsi largo il telelavoro, il lavoro a distanza, una richiesta di flessibilità e di frammentazione temporale da parte delle aziende sconosciuta solo dieci anni fa. Ma anche un'esigenza di flessibilità che viene dai soggetti stessi. Da qui l'urgenza di "misure di conciliazione", che consistono in tutte quelle facilitazioni che intenzionalmente o no, sostengono la combinazione di lavoro pagato e responsabilità di cura.

All'inizio degli anni Novanta comincia a essere introdotto nei documenti ufficiali della Unione europea il termine "conciliazione", intendendo per conciliazione la volontà di predisporre direttive, informative, raccomandazioni, suggerimenti ai diversi Paesi perché adottino misure in grado di salvaguardare la possibilità in particolare di conciliare la vita familiare con la vita lavorativa.

Sono molti gli strumenti adottati. Fondamentalmente si possono dividere in:

- strumenti che riducono o articolano diversamente il tempo di lavoro (part-time nelle sue diversissime articolazioni; *job sharing*, banche del tempo; flessibilità in entrata e uscita, telelavoro, lavoro a *term-time* ecc.;
- strumenti che liberano tempo (articolazioni differenziati dei congedi parentali, congedi di paternità, schemi di interruzione di carriera, nidi aziendali, strutture di supporto aggiuntive per bambini e anziani ecc. ecc.);
- strumenti che formano una diversa cultura sul tempo (formazione, *mentoring* sulle carriere in relazione alle responsabilità di cura, presenza in azienda di coordinarori *work-familiy* ecc.).

Non c'è quindi un solo campo di intervento, c'è un insieme di misure e di politiche che necessariamente vanno viste insieme e che coinvolgono anche aree diverse: l'area più strettamente connessa all'implementazione dei servizi esistenti e al miglioramento della loro qualità e soprattutto all'innovazione nella direzione di nuove tipologie di servizi; l'area che riguarda le politiche dei congedi parentali; l'area che riguarda tutte le misure all'interno delle organizzazioni e delle imprese per renderle più *family friendly*; l'area della riorganizzazione dei tempi della città; l'area delle misure per una maggiore condivisione delle responsabilità famigliari tra uomini e donne; le politiche familiari più generali.

Dai gruppi di formazione ai gruppi di auto-mutuo *empowerment* per genitori*

Stiamo vivendo un periodo di cambiamenti epocali che investono diversi settori della nostra vita. I cambiamenti nella storia ci sono sempre stati, altrimenti l'umanità non sarebbe arrivata al punto in cui è, ma ciò che contraddistingue quelli attuali è il fatto che sono veloci, imprevedibili e legati al progresso tecnologico.

Le trasformazioni attuali sono frutto degli avvenimenti storici di fine secolo, della globalizzazione, della turbolenza dei mercati finanziari, della individualizzazione, del nuovo ruolo della donna, dell'immigrazione, dei rischi di crisi ecologica.

Ci sono "mutazioni" su cui vorremmo soffermarci.

Freud disse che i bisogni fondamentali dell'uomo e della donna sono lavoro e amore. Le istituzioni e le organizzazioni in cui questi bisogni prevalentemente si realizzano sono mutate negli ultimi decenni in modo impensabile finora. Nella realtà produttiva abbiamo nuovi tipi di lavoro: lavoro interinale, telelavoro, lavoro a tempo determinato. Sono valorizzate soprattutto le risorse umane: in particolare le conoscenze, la creatività, il protagonismo che queste possiedono. Anche le istituzioni scolastiche stanno cambiando grazie alle leggi sull'autonomia e alle riforme dei vari ordini di scuole e dell'Università. La scuola dovrà impegnarsi a elaborare cultura più che a trasmetterla, a potenziare le capacità intellettive e relazionali dei ragazzi, dare senso e significato all'esperienza, riordinare e sistematizzare le numerose informazioni che i giovani già possiedono, perché fornite dalla scuola parallela costituita dai *mass media*. Sarà fondamentale che si promuova la cultura del cambiamento. Cultura del cambiamento che non sia attivismo ansiogeno, ma piuttosto serena riflessione e attenta interpretazione dei segnali che vengono dal contesto sociale; che sia matura consapevolezza delle proprie potenzialità e capacità progettuali.

Un altro ambito in cui si sono verificate notevoli trasformazioni è la famiglia: più che di famiglia si può parlare di "famiglie" in quanto insieme alla tipologia tradizionale abbiamo la famiglia separata, ricostituita, a genitore unico, di fatto, *single*.

A queste trasformazioni strutturali se ne aggiungono altre: la nuzialità sempre più differita (ci si sposa sempre meno e sempre più

* Anna Putton, Laforit - Udine.

tardi), il cambiamento dei ruoli coniugali, passati dalla rigidità alla complementarietà e alla collaborazione (dal marito lavoratore con moglie casalinga a entrambi i coniugi lavoratori e impegnati ugualmente nella educazione dei figli e nella suddivisione dei lavori domestici); la diffusione del fenomeno del figlio unico con conseguente impoverimento delle relazioni intra-familiari; il diverso rapporto fra generazioni (nonni non più assistiti e dipendenti, ma autonomi economicamente e supporto nell'educazione dei bambini) (Barbagli, 1990; Saraceno, 1988; Scabini, 1995).

A questa serie di fenomeni si affianca quello dell'indebolimento dei legami sociali del parentado e del vicinato per cui si tende all'isolamento e alla chiusura verso l'esterno sentito minaccioso e preoccupante. Il parentado e il vicinato costituivano in passato un ponte fra famiglia e comunità che, attraverso una genitorialità diffusa, rassicurava figli e genitori. La condivisione, l'aiuto, la collaborazione che si esprimeva in persone unite da legami dovuti a vincoli di consanguineità e affinità o da contiguità spaziali si può ritrovare oggi in persone che abbiano affinità di situazioni di vita. Si può rispondere a questa esigenza e ricostituire in modo nuovo un tessuto sociale supportante favorendo la costituzione di gruppi di condivisione fra genitori. Una metodologia possibile per favorire questo processo ci viene dalla psicologia di comunità e dalle teorie sull'*empowerment*.

La psicologia di comunità si pone fra gli obiettivi pragmatici di attuazione delle speculazioni teoriche e delle ricerche, quello dello sviluppo dell'*empowerment* di individui, gruppi, organizzazioni e comunità.

Empowerment è un costrutto complesso che indica l'insieme di conoscenze, competenze, modalità relazionali che permette a individui e a gruppi di porsi obiettivi, di elaborare strategie per raggiungerli, utilizzando risorse esistenti.

È un termine pressoché intraducibile in italiano per cui diversi autori hanno preferito conservare la dizione inglese pur effettuando una sorta di spiegazione con frasi o sinonimi. Potrebbe essere reso con «potenziamento, condizione, delega e trasferimento del potere, apertura a nuovi mondi possibili, responsabilizzazione, aumento di capacità, sviluppo di potenzialità» (Piccardo, 1995); «impoteramento, possibilizzazione, aumento delle possibilità» (Bruscaglioni, 1994); «responsabilizzazione tramite una piena valorizzazione del contributo di coloro che operano in una organizzazione» (Scott e Jaffe, 1992); «acquisizione di potere» (Francescato, 1996).

Più che su una possibile traduzione italiana del tutto inessenziale, può essere utile soffermarci su alcuni elementi: *empowerment* indica sia un concetto (insieme di conoscenze, competenze, modi di essere)

che un processo (percorso che permette di acquisire responsabilità, scegliere e raggiungere gli obiettivi). Contiene il termine *power*, ciò non significa che si riferisce al "potere" *tout court*, secondo l'accezione comune, ma a un potere positivo, improntato a emancipazione, crescita, solidarietà.

La Piccardo (1995) evidenzia che questo concetto è presente a partire dagli anni Sessanta in diverse aree: politica, pedagogica, medica, aziendale, psicologica.

In politica si parla di azione informativa e formativa per favorire l'accesso alle risorse da parte delle fasce deboli della popolazione, di aumento di competenze, di assunzione di responsabilità che permettano di dominare gli eventi, di partecipare alla vita della comunità.

L'*empowerment* politico è quindi la capacità di ripensare varie dimensioni della vita sociale stimolando l'impegno attivo delle persone e ampliando le possibilità di influenzamento sulle decisioni.

Nella pedagogia degli adulti si fa riferimento alla formazione permanente che aumenta la capacità di costruire continuamente la propria cultura, di saper elaborare, alla luce di esperienze lavorative pregresse, nuove conoscenze, valorizzando la propria professionalità.

In ambito medico ci si riferisce allo sviluppo di una nuova relazione medico-paziente fondata sulla promozione di autocontrollo e della responsabilità nella gestione della cronicità e dei decorsipostoperatori, nell'incentivazione di stili di vita sani, salutogeni.

Nel settore aziendale si individuano parole chiave quali partecipazione, responsabilizzazione, coinvolgimento, autostima, *leadership empowering*, per cui ciascun collaboratore viene aiutato a divenire più consapevole e più autonomo.

In psicologia è soprattutto la psicologia di comunità che pone l'accento sull'*empowerment* avendone fatto un obiettivo dei suoi interventi.

Per Francescato (1996) l'*empowerment* è un concetto ponte fra privato e pubblico "obiettivo e processo cui si arriva tramite autoaiuto (che responsabilizza e valorizza il singolo e la sua libertà) e varie forme di sostegno e di opportunità sociali (che riconoscono l'importanza delle relazioni interpersonali e delle opportunità ambientali). Supera almeno in parte le divergenze tra coloro che privilegiano la libertà individuale e coloro che sottolineano l'importanza della giustizia sociale, cioè della presenza di opportunità sociali equamente accessibili".

Levine e Perkins (1987), Rappaport (1981), Kieffer (1982) hanno definito l'*empowerment* come un processo tramite il quale gli individui accrescono le possibilità di controllare la propria vita, padroneggiano abilità e capacità che rafforzano il senso di sé, facilitano una

comprensione critica della realtà sociale in cui si opera, stimolano la elaborazione di strategie adeguate per raggiungere obiettivi sia personali che sociali.

Zimmermann (1999) considera l'*empowerment* come un approccio che favorisce l'attivazione del cambiamento sociale, si può riferire a individui, organizzazioni, comunità. Le pietre angolari della teoria nei tre ambiti sono: controllo, consapevolezza critica, partecipazione. Se ci focalizziamo sull'individuo, il controllo è costituito dalla percezione della possibilità di influenzamento nel dirigere la propria vita e nella possibilità di incidere in quella della comunità. La consapevolezza critica consiste nell'analizzare e comprendere la propria realtà sociale, le cause delle situazioni, la individuazione delle risorse e la conseguente ricerca di accesso, le strategie per influire sulle decisioni in ambito sociopolitico. La partecipazione riguarda il coinvolgimento attivo in organizzazioni di volontariato, comitati di quartiere, coordinamenti, gruppi di autoaiuto impegnati nel miglioramento del contesto di vita.

Ci sembra che l'approccio dell'*empowerment* sia particolarmente indicato nel lavoro di gruppo con i genitori.

I gruppi di *empowerment* genitoriale hanno proprie caratteristiche.

Sono infatti diversi dai gruppi di formazione che si effettuano nei contesti lavorativi in cui l'obiettivo è la acquisizione di specifiche competenze. Questi gruppi sono finalizzati all'ampliamento di potenzialità, all'accrescimento delle competenze che sono alla base della genitorialità: conoscere se stessi, stimarsi, individuare le proprie abilità e limiti, saper cogliere quanto ci si percepisce efficaci come genitore, quali sono le risorse a cui attingere, evidenziare i propri valori avere una visione del futuro, lavorare per una pensabilità positiva, riconoscere le proprie capacità comunicative e relazionali.

uno degli obiettivi del lavoro con il gruppo è quello di far sperimentare la comunicazione efficace, la relazione, l'aiuto, la fiducia nell'altro, il sostegno, affinché poi ciascun individuo riporti questo "io possibile" esperito in situazione protetta nelle relazioni familiari. Nella quotidianità il genitore è sopraffatto dal "fare", nei gruppi vive il "che cosa sento, che cosa penso, che cosa faccio", si ferma quindi per riflettere ed elaborare. Gli incontri di gruppo sono occasioni di crescita, di aumento di potenzialità. Il progetto si ispira alla metodologia dell'educazione socioaffettiva, una strategia elaborata per la scuola e poi estesa alla famiglia (Francescato e Putton, 1991; Francescato, 1197 e 1999). Il programma è finalizzato a:

- far rivisitare le proprie esperienze di figli e ricordare i momenti più significativi dell'esperienza di genitori;

- fornire conoscenze relative allo sviluppo emotivo dei figli;
- far prendere coscienza ai genitori dei propri stili educativi e dei propri valori;
- potenziare le capacità relazionali;
- aumentare le competenze genitoriali nell'affrontare argomenti relativi alla sessualità;
- promuovere l'acquisizione di tecniche relative ai processi decisionali e al *problem-solving*;
- trasformare il gruppo di formazione in gruppo di auto-mutuo *empowerment*.

Strumenti metodologici sono il "tempo del cerchio", in cui i genitori condividono esperienze, ansie, emozioni; Il *role-playing* con cui apprendono a comunicare efficacemente e ad aiutare i figli in difficoltà affettive; simulazioni ed esercitazioni in cui acquisiscono tecniche per prendere decisioni e risolvere problemi; brevi lezioni teoriche tramite cui conoscono elementi di teorie sull'età evolutiva. I gruppi vengono condotti da un professionista che dedicherà gli ultimi due incontri a formare i partecipanti nella conduzione dei gruppi di condivisione. Qualora in un progetto i gruppi attivati fossero numerosi, si può organizzare un apposito programma di formazione per genitori-facilitatori. In tal modo se il gruppo si è costituito e desidera seguitare a vivere può farlo con la conduzione alternata fra le persone che si offrono di svolgere la funzione di "facilitatore". Il professionista offre la propria consulenza esterna per uno o due incontri, per poi lasciare il gruppo in piena autonomia, offrendo comunque l'opportunità del monitoraggio.

Perché chiamare i gruppi-genitori gruppi di auto-mutuo-*empowerment* e non di auto-mutuo-aiuto? La distinzione è molto sottile, ma comunque merita una riflessione.

I gruppi di auto-mutuo-aiuto classici sono sorti negli Stati Uniti spontaneamente in alternativa alle istituzioni percepite come latitanti. Pur nella diversità (Alcolisti anonimi, Genitori anonimi, Synanon, Overeateres anonymous, Recovery, Parents without parteners, ecc.) hanno in comune lo scopo di fornire aiuto e sostegno ai membri del gruppo che condividono la stessa situazione di disagio, sono autonomi da autorità esterne, effettuano l'autofinanziamento, non prevedono ruoli tecnici e gerarchie interne. L'unico ruolo previsto è quello dell'*helper*, un membro del gruppo che avendo superato la situazione di difficoltà in cui si trovano gli altri membri del gruppo, offre aiuto, sostegno e modello per chi vorrà uscire dall'esperienza di sofferenza così come lui ne è uscito.

Nella evoluzione del fenomeno ci sono stati alcuni cambiamenti che hanno portato a una minore rigidità nei confronti dei professionisti (Oliva, 1966).

Nella realtà italiana sono spesso gli operatori sociali ad avviare gruppi di auto-aiuto con cui mantengono rapporti di collaborazione pienamente rispettosi del principio di autogestione (Prezza, 1993).

L'auto-mutuo-aiuto ha come obiettivo l'*empowerment* partendo però da una situazione di *disempowerment*, di impotenza, emarginazione.

I gruppi di auto-mutuo-*empowerment* partono da condizioni caratteristiche del ciclo di vita, hanno per scopo di aumentare il benessere e le competenze dei partecipanti; sono fondati sulla comunanza di una situazione esistenziale da cui non si vuole e non si può uscire, ma che anzi si vuole potenziare; sono avviati da professionisti e operatori in ottemperanza di una legge, che prevede a tal fine finanziamenti. I genitori-facilitatori vengono formati nella conduzione dei gruppi. Una volta che i gruppi sono diventati autonomi possono comunque usufruire sia pure limitatamente della competenza dell'operatore per un monitoraggio periodico.

Il percorso dell'auto-mutuo-*empowerment* può essere diverso da realtà a realtà. Attualmente ci sono numerose esperienze *in itinere*. Ne citeremo alcune.

A Senigallia associazioni di volontariato, Asl, Comuni hanno avviato una serie di incontri tematici seguiti da lavori esperenziali di piccolo gruppo. Da questi gruppi sono emersi dei potenziali genitori-facilitatori che sono stati formati secondo la metodologia dell'educazione socioaffettiva, dando particolare attenzione alla conduzione dei gruppi. I facilitatori formati costituiranno gruppi in diversi contesti con il supporto delle istituzioni e usufruiranno di supervisione.

A Pesaro si è formata una Commissione costituita da rappresentanti dei Comuni, provveditorato, Asl, associazioni di volontariato, cooperative. È stato elaborato un progetto che prevedeva la formazione di operatori, insegnanti e volontari con *background* culturale simile che, in qualità di facilitatori, lavorassero con i genitori. Un terzo dei gruppi ha proseguito autonomamente il lavoro al termine degli incontri previsti, condotti da un genitore-facilitatore appositamente formato.

Esperienze simili sono in corso in diverse regioni italiane.

Concludendo, i gruppi di auto-mutuo-*empowerment* possono essere una valida risposta all'esigenza di competenza, rassicurazione, condivisione che i genitori hanno e costituire una opportunità di costruire un tessuto sociale supportante e solidale.

Area genitorialità: le buone prassi

Educazione familiare e sostegno alla genitorialità: un progetto della Regione Toscana*

La Regione Toscana ha assunto fin dal 1996, con un'apposita mozione del Consiglio regionale, l'impegno a operare a favore delle famiglie. Questo in virtù anche della nuova realtà che caratterizza le nuove famiglie toscane, influenzate fin dal loro costituirsi dal fenomeno complessivo del calo demografico e da altri elementi peculiari degli odierni tempi di vita e di lavoro. Fra le iniziative messe a punto è da segnalare questo intervento di sostegno alla genitorialità, voluto dal Dipartimento servizi sociali e coordinato dall'Istituto degli Innocenti con la partecipazione di diversi comuni toscani, di due Ausl e di un Istituto comprensivo delle colline pisane, laddove l'ambiente socioculturale vede la presenza di diverse famiglie "svantaggiate".

L'obiettivo della iniziativa, infatti, è anche quello di favorire una sorta di reintegrazione delle famiglie "svantaggiate", in maniera da toglierle dal loro isolamento. Anche gli organizzatori, in effetti, hanno la consapevolezza che la partecipazione agli incontri previsti dal progetto non può essere risolutiva dei problemi che le famiglie presentano, tantomeno di quelli che hanno problemi di maggiore entità. Tali incontri, però, costituiscono una occasione di apertura, in un certo modo protetta dal lavoro degli animatori di educazione familiare, verso la comunità, in maniera da favorire una complessiva comunicazione circolare e promuovere un confronto sulle diverse esperienze genitoriali.

Il carattere peculiare di questa esperienza è stato senza dubbio quello di promuovere l'aggregazione e il confronto fra i genitori, in maniera da valorizzare le loro competenze. La finalità primaria dell'educazione familiare, infatti, almeno nella prospettiva che caratterizza questo progetto toscano, consiste nel valorizzare le potenzialità dei genitori e nel fornire loro gli strumenti per essere empatici e incoraggianti nei confronti dei loro figli e degli altri. Le attività di educazione familiare debbono far acquisire ai genitori conoscenze sullo sviluppo dei figli, ma anche metterli in condizione di maturare consapevolezze riguardo i propri stili educativi e i valori cui essi si riferiscono.

Allo stesso modo esse debbono sviluppare le competenze relazionali dei genitori e metterli in grado di riconoscere la loro fallibilità e le loro emozioni. Un genitore "autocentrato", che si senta onnipotente, condizionerà in maniera negativa la relazione con il figlio. Al contrario un genitore capace di ascolto empatico, in grado di "met-

* Enzo Catarsi, Università di Firenze.

tersi nei panni dell'altro" potrà più facilmente riconoscere i sentimenti del figlio e condividerli con lui. In ogni caso, anche quando dovrà autorevolmente opporre un diniego, sarà in grado di attivare una relazione significativa.

Il ruolo del cosiddetto "esperto" viene così a modificarsi, visto che solo in alcuni casi dovrà porsi il problema di "trasmettere" delle conoscenze, mentre dovrà vivere la sua presenza come "facilitatore" della comunicazione e come figura di professionista in grado di promuovere il confronto fra i genitori. Essenziale, in questo progetto, si è rivelato il funzionamento del gruppo dei genitori, composto da 18-20 unità, che si sono visti durante un percorso scandito in 7-8 incontri. È evidente che un numero ristretto di genitori sarebbe garanzia di risultati migliori; nondimeno occorre tenere presente anche le compatibilità finanziarie, che si presentano anche come garanzia della replicabilità dell'esperienza.

Allo stesso modo occorre anche tenere presente che questo progetto toscano si è avvantaggiato anche di alcune esperienze nate dalle attività di alcuni gruppi operanti presso le Unità sanitarie locali e da alcune iniziative organizzate da enti locali o presso alcuni asili nido toscani. Nel primo caso è da ricordare l'attività di educazione sessuale organizzata da alcuni anni presso l'Usl della Versilia, dove il lavoro è indirizzato sia agli adolescenti che ai genitori e in molti casi va oltre la specifica educazione sessuale per affrontare invece temi legati alle problematiche educative più generali. Nel secondo caso è da ricordare, invece, l'esperienza attiva da alcuni anni presso i Comuni di Cerreto Guidi, Empoli e Vinci, dove i gruppi di genitori vengono composti tramite la collaborazione delle scuole e si ritrovano nel corso dell'inverno per dieci incontri, individuando poi anche degli argomenti specifici da trattare durante la primavera sotto forma assembleare con la presenza di studiosi di fama nazionale.

Il lavoro con i genitori ha dato risultati assai interessanti anche nelle realtà di Livorno e di San Miniato, la cui esperienza appare particolarmente congeniale a questo progetto regionale, avendo in comune anche un significativo riferimento teorico come quello rogersiano. Ma essenziale è stato l'apporto di tutti gli altri enti che hanno partecipato alla iniziativa, a cominciare dal Comune di Firenze, Arezzo e Pistoia. Ma pare giusto ricordare anche il lavoro svoltosi nella diverse altre realtà di Cascina, Castelfranco di Sotto, Massa, Pontedera, Ponsacco. In tutti i contesti, infatti, i genitori hanno espresso un evidente gradimento dell'intervento, come testimoniano le loro risposte a un questionario appositamente distribuito. Ciò, fra l'altro, costituisce un patrimonio di conoscenze su cui sarà sviluppata una specifica riflessione, che vedrà la luce in un volume che sarà pubblicato nei prossimi mesi dall'Istituto degli Innocenti.

Metodologia e prassi del progetto *Genitori insieme* nella provincia di Bergamo*

1. Premessa; 2. Le azioni preliminari; 3. Le iniziative realizzate; 4. Valutazione degli esiti; 5. Prospettive per una prosecuzione del lavoro

1. Premessa

Il progetto *Genitori insieme*[1] è nato dall'intento di offrire un sostegno alla famiglia "normale" che nel suo ciclo di vita incontra eventi critici previsti e pertanto percepiti e vissuti come naturali punti di discontinuità nel proprio percorso di sviluppo. L'adolescenza dei figli costituisce oggi una grande sfida per le famiglie; la forte dilatazione temporale assunta da questa fase e la carenza di indicazioni normative da parte dell'ambiente sociale sui modelli di transizione dei giovani all'età adulta lascia genitori e figli liberi, ma contemporaneamente indecisi e preoccupati, circa le scelte più opportune e funzionali. Il tentativo di risposta che si è cercato di offrire a questo bisogno silente e diffuso è consistito nell'attivazione di una rete di rapporti tra genitori i quali potessero divenire risorsa gli uni per gli altri all'interno di uno spazio psicologico e fisico la cui istituzione è stata obiettivo fondamentale del progetto. Esso ha avuto durata biennale e ha interessato il territorio della provincia di Bergamo; la *partnership* tra il Centro italiano femminile, organizzazione *no profit*, e Sintema s.r.l, società di consulenza e formazione e il coinvolgimento degli enti locali ha permesso l'attuazione di un lavoro di rete avente come obiettivi: la sensibilizzazione culturale, la formazione e riqualificazione delle risorse esistenti e il sostegno diretto alle famiglie.

2. Le azioni preliminari

A fronte della pluralità di soggetti strutturalmente coinvolti nella realizzazione del progetto la fase di avvio del medesimo ha richiesto un cospicuo lavoro di pubblicizzazione e coordinamento che ha rappresentato una premessa imprescindibile al raggiungimento degli obiettivi. La costituzione di un comitato direttivo di progetto ha consentito di assicurare lo svolgimento delle funzioni di: organizzazione interna dello *staff*, di raccordo interistituzionale tra Regione Lombardia, Asl di Bergamo e amministratori e funzionari degli enti e delle istituzioni locali; funzioni di pubblicizzazione delle iniziative.

* Marco Farina, Sintema.

[1] Il progetto *Genitori insieme* è elaborato e gestito da Sintema s.r.l. in collaborazione con il Centro italiano femminile, Comitato per la provincia di Bergamo, approvato e finanziato della Regione Lombardia.

3. Le iniziative realizzate

3.1 La sensibilizzazione culturale

La fase di pubblicizzazione del progetto è culminata nell'organizzazione di un convegno sul tema "Genitori e genitorialità" all'interno del quale sono state riproposte le coordinate fondamentali dell'approccio dello sviluppo allo studio della famiglia e individuate le dinamiche che caratterizzano attualmente la famiglia con adolescenti. Un secondo convegno è stato organizzato a conclusione del percorso; in esso hanno trovato spazio, oltre ad alcuni contributi di sintesi curati dallo *staff* organizzativo, numerosi interventi degli stessi genitori coinvolti che hanno avuto occasione di esprimere e condividere le tappe fondamentali dei percorsi che li hanno visti partecipi.

3.2 La formazione di operatori e volontari

Sono stati realizzati due corsi di formazione per animatori di gruppi di genitori. L'iniziativa si è rivolta a: volontari, educatori, operatori pastorali, insegnanti e genitori. Gli obiettivi del lavoro formativo possono essere sintetizzati nel: favorire il confronto e lo scambio tra i partecipanti al fine di costituire un linguaggio comune, approfondire alcune tematiche relative al ruolo genitoriale e alla formazione degli adulti, sperimentare alcuni modelli di conduzione per gruppi di genitori, apprendere tecniche di progettazione e valutazione di percorsi formativi. La metodologia adottata è stata di tipo attivo e sperimentale, prendendo le mosse dalla valorizzazione delle esperienze dei partecipanti; gli interventi degli esperti si sono alternati ai lavori di gruppo, alle esercitazioni e alle simulazioni. Negli otto incontri previsti per ciascun corso sono divenute oggetto di lavoro le seguenti tematiche: compiti di sviluppo della famiglia con adolescenti, teoria e pratica degli interventi formativi a sostegno del ruolo genitoriale con particolare riferimento alla progettazione, alla valutazione, al ruolo del conduttore e all'analisi di casi critici.

3.3 La conduzione di gruppi di incontro per genitori

Sono stati condotti nove gruppi di discussione a sostegno del ruolo genitoriale presso altrettanti comuni della provincia di Bergamo ciascuno dei quali ha coinvolto circa quindici genitori; attualmente quattro gruppi proseguono autonomamente il lavoro di sostegno e sensibilizzazione. I gruppi di discussione erano animati da un conduttore esperto che proponendo di volta in volta esercitazioni o giochi di ruolo focalizzava l'attenzione dei partecipanti su di uno specifico argomento; in particolare gli incontri hanno avuto come oggetto: la figura dell'adolescente analizzata considerando il suo vissuto corporeo, le tappe del suo sviluppo emotivo e cognitivo, la relazione con il mondo esterno alla famiglia e in particolare con il gruppo dei pari e gli adulti di riferimento; il ruolo del genitore con particolare attenzione alla distinzione tra ruolo paterno e materno, alle forme di esercizio dell'autorità e della mediazione dell'adulto nella nascita sociale dell'adolescente; la relazione genitori figli in questa fase del ciclo di vita familiare con riferimento gli stili comunicativi adottati e alla gestione dei conflitti.

3.4 Il *counselling*

Esso è stato previsto come forma di attenzione ai soggetti portatori di un disagio più marcato e soprattutto desiderosi di analizzare la propria situazione non solo all'interno di un gruppo di discussione o non propensi a confrontarsi con altri genitori. Al fine di facilitare l'accesso a questa opportunità sono stati attivati tredici sportelli di primo ascolto in altrettanti comuni, presso i quali un operatore analizzava la domanda del nuovo utente e valutava con lui l'opportunità a intraprendere un percorso di consulenza. Il lavoro di *counselling* si articolava in una fase diagnostica iniziale strutturata in un colloquio di accoglienza e presentazione del problema, nella raccolta dell'anamnesi e nell'eventuale somministrazione di reattivi secondo le metodologie più accreditate. Una serie di colloqui individuali o di coppia consentivano una chiarificazione del problema e l'elaborazione di nuovi significati e ipotesi di soluzione; venivano infine concordati alcuni momenti di verifica successivi.

4. Valutazione degli esiti

Proponiamo in conclusione una valutazione "in cifre" circa gli esiti delle attività svolte che ci sembra aver ottenuto promettenti riscontri sia nel vissuto degli utenti, sia nel coinvolgimento delle istituzioni coinvolte. Il lavoro di rete condotto dalle referenti locali Cif e degli operatori di territorio ha consentito di stabilire contatti con: venti amministratori pubblici (sindaci, assessori comunali, presidenti di comunità montane), trenta servizi pubblici (servizi sociali comunali, distretti Asl, scuole) e quindici realtà ecclesiali e di privato-sociale. Le risposte del territorio provinciale appaiono soddisfacenti: centosessanta partecipanti al convegno di apertura e duecento a quello conclusivo, quaranta domande di iscrizione ai corsi di formazione per animatori di gruppi di genitori, centocinquanta iscritti ai gruppi d'incontro per genitori, quaranta richieste di *counseling* per le quali sono state erogate complessivamente oltre cento ore di colloquio e valutazione psicodiagnostica.

5. Prospettive per una prosecuzione del lavoro

I medesimi soggetti promotori del progetto qui sintetizzato hanno attualmente vista riconosciuta e finanziata (LR 23/99) una nuova iniziativa denominata *Nascere genitori* che ponendosi in completa continuità con le premesse culturali e metodologiche degli interventi fin ora svolti intende offrire sostegno alla coppia giovane di neogenitori puntando specificamente a una valorizzazione del ruolo paterno e alle famiglie monogenitoriali e in particolare alle donne extracomunitarie.

La sperimentazione di nuovi servizi per bambini e famiglie: l'esperienza dei Centri per le famiglie ferraresi*

1. Significato e approdi di una sperimentazione diffusa e condivisa; 2. L'evoluzione delle esperienze emiliane, da metà degli anni Ottanta a oggi; 3. Il fatto più nuovo: la compresenza di bambini e genitori nei servizi; 4. Lo sviluppo dell'esperienza ferrarese dei Centri per le famiglie

1. Significato e approdi di una sperimentazione diffusa e condivisa

È possibile affermare che siamo ormai di fronte a una nuova "generazione" di servizi socio-educativi, frutto di una vasta sperimentazione che nel corso di tre lustri ha coinvolto numerose realtà territoriali italiane, il sistema dei servizi pubblici municipali e il vasto mondo del terzo settore.

La "ragione sociale" di questi nuovi servizi socioeducativi è il supporto alla genitorialità e alle famiglie con bambini e, in particolare, loro vero punto di forza è – credo – un'idea "buona" di genitorialità, vale a dire la capacità di tenere sempre distinta "genitorialità" da "generatività" e la convinzione che sia realmente possibile pensare ai genitori anche come "risorsa" e non solo e non tanto come portatori di problemi e difficoltà.

Un secondo elemento insieme di ricchezza e di criticità di questi nuovi servizi è poi il loro collocarsi all'intersezione di saperi e pratiche diverse, a metà strada tra le più consolidate esperienze di servizi di tipo educativo e sociale: meglio dunque parlare invece che di un nuovo servizio di una nuova "famiglia" di servizi che ha progressivamente colonizzato lo spazio tra i nidi e i servizi sociosanitari di area materno-infantile, una famiglia all'interno della quale sono sempre più chiaramente distinguibili tre diverse tipologie di servizi:

- gli **Spazi infanzia** caratterizzati dall'affidamento dei piccoli agli educatori;
- i **Centri bambini genitori** che vedono la compresenza costante di bambini e adulti impegnati nella relazione e nel gioco;
- i **Centri per le famiglie**: agenzia che propone ai genitori servizi di tipo informativo, formativo e di sviluppo della mutualità tra le famiglie.

* Tullio Monini, Coordinatore dei Centri per le famiglie del comune di Ferrara.

2. L'evoluzione delle esperienze emiliane, da metà degli anni Ottanta a oggi

In Emilia Romagna la prima forte sollecitazione a sperimentare nuovi servizi per bambini e famiglie è venuta a metà degli anni Ottanta come proposta di affiancare ai nidi "nuove tipologie" di servizi dotati di maggiore flessibilità e quindi capaci di corrispondere ai nuovi bisogni che nascevano dai cambiamenti familiari: spazi gioco, aree verdi attrezzate, nidi aperti sono alcuni dei nomi ricorrenti tra le prime esperienze aperte al pubblico a partire dal 1988, esperienze e servizi di cui per un decennio l'Amministrazione regionale ha sostenuto la realizzazione attraverso contributi finalizzati all'allestimento delle strutture (a partire dal 1997 esistono anche contributi regionali che coprono in parte i costi di gestione sostenuti dalle amministrazioni comunali).

Prima della fine degli anni Ottanta questa iniziale spinta all'innovazione essenzialmente collocata a ridosso dei servizi educativi per la prima infanzia si è accompagnata a una seconda forte sollecitazione a corrispondere meglio anche nell'ambito dei servizi sociali alle modificazioni delle esperienze familiari con la sperimentazione di nuovi servizi per i minori e le famiglie. Anche in questo caso il motore culturale e amministrativo della sperimentazione è stato soprattutto regionale e si è concretizzato in un importante dispositivo normativo, la LR 27/89, che da un lato ha sancito nell'art.10 la sperimentazione già in corso delle "nuove tipologie" e dall'altro ha posto in essere le condizioni per l'avvio (di fatto verificatosi a partire dal 1992) di un'altra importante sperimentazione, quella dei Centri per le famiglie.

Lungo tutti gli anni Novanta le sperimentazioni di Centri per le famiglie e nuove tipologie hanno quindi proceduto affiancate, molte volte a semplice contatto di vista, sempre più spesso e specie in alcune realtà territoriali (vedi Ferrara) con una progressiva integrazione di risorse e progetti; fino alle sollecitazioni portate dalla L. 285/97, per molti aspetti "rivoluzionaria" rispetto ad antiche consuetudini e steccati, che con molta forza ha inserito in un unico quadro di riferimento concettuale e operativo - il Piano d'azione - l'intera filiera dei possibili interventi a favore dell'infanzia e delle famiglie con bambini, di ordine sia socioassitenziale che educativo-promozionale.

Ultimo in ordine di tempo ma non certo di importanza la recentissima LR 1/00 che ancorché capace di anticipare l'attesa nuova legge nazionale sui nidi, normando un settore che da troppo tempo – la L. 1044 è infatti del 1971 – attende un intervento di riordino e di indirizzo, riprende i contenuti dell'art. 5 della L. 285/97 inserendo a pieno titolo Spazi infanzia e Centri per bambini e genitori nel sistema territoriale integrato dei servizi educativi e ne definisce con precisione, anche a livello dei regolamenti attuativi, obiettivi e caratteristiche organizzative.

3. Il fatto più nuovo: la compresenza di bambini e genitori nei servizi

Riflettere sull'evoluzione nel corso del tempo dei servizi per bambini e genitori emiliani rende vieppiù evidente come il vero "baricentro" tecnico e sociale della sperimentazione di questi nuovi servizi è l'esperienza della compresenza di bambini e genitori, o meglio: la compresenza di bambini, genitori ed educatori. Proprio la "compresenza" consente infatti ai Centri per bambini e genitori di rappresentare:

- uno spazio diverso dal quotidiano familiare, dotato di opportunità e materiali non usuali nella dimensione domestica; uno spazio predisposto per essere ugualmente accogliente dei bambini e degli adulti che li accompagnano e in grado di costituire un vero "spazio transizionale" tra la privatezza della casa e la dimensione pubblica della relazione educativa;
- un tempo attenzionato in senso educativo, in cui la presenza delle educatrici e le loro proposte di attività definiscono una dimensione altra rispetto alle *routine* di accudimento domestico e propongono attenzione per il bambino e alla relazione con lui che contrasta con la "frettolosità" che sempre più contraddistingue la vita familiare;
- un'esperienza di relazione allargata ad altri bambini e ad altri adulti (genitori, nonni ed educatrici), che inserendo la coppia adulto-bambino in un contesto di gruppo consente loro di fare le prime esperienze di "separazione", combattendo la "vischiosità" che oggi sembra sempre più contraddistinguere le relazioni genitori-figli.

4. Lo sviluppo dell'esperienza ferrarese dei Centri per le famiglie

Il progetto Centro per le famiglie si avvia, a Ferrara, nel settembre del 1992 da una collaborazione molto stretta tra Comune di Ferrara (Assessorato servizi sociali, Assessorato pubblica istruzione e ora, sempre più, anche Assessorato politiche familiari) e un'associazione cittadina di volontariato.

Fin dall'inizio il Centro per le famiglie di Ferrara si caratterizza rispetto ad altri Centri emiliani per aver creduto nella possibilità/necessità di interconnettere fortemente attività e servizi rivolti ai genitori e agli adulti in genere con le proposte di incontro che vedono piccoli e adulti compresenti.

Le principali tappe di lavoro che hanno scandito i sette anni di lavoro del progetto ferrarese rispecchiano queste scelte di indirizzo:

1992 lavora il nucleo di progetto in stretto collegamento con la Regione: a giugno seminario sui mutamenti familiari e in autunno primi corsi genitori sul primo anno di vita e sull'affido familiare;

1993 apre a maggio l'*Elefante blu* e nell'estate si verifica il distacco delle prime educatrici dal nido; le attività non si concentrano solo all'interno del Centro ma anzi c'è una costante attenzione versola città: *Passaparola*, *Ludobus* ed *Estate bambini* (agosto 1994);

1995 dal convegno internazionale *Famiglie e innovazione* prende il via il progetto di formazione "lavorare con bambini e adulti insieme"; nel marzo apre il secondo centro, le *Mille gru*;

1997 inaugurazione della sede cittadina *Isola del tesoro*; l'anno successivo avvio dei progetti L. 285/97.

La risultante di questo percorso è un assetto organizzativo caratterizzato oggi da tre sedi operative:

Centro per le famiglie elefante blu, Via del Guercino 16/a, Ferrara (110 famiglie iscritte nel giugno 1999) è stato il primo centro aperto nel maggio 1993; è situato nella zona Nord della città, all'interno del quartiere Barco e occupa alcuni locali della scuola materna comunale Bertoni Jovine.

Centro per le famiglie mille gru, Viale Krasnodar 235, Ferrara (145 famiglie iscritte nel giugno 1999) aperto al pubblico nel marzo 1995; è collocato nella periferia sud della città, all'interno del popoloso quartiere di via Bologna, presso la scuola materna comunale L'aquilone.

Centro per le famiglie isola del tesoro, Piazza XXIV Maggio 1, Ferrara (184 famiglie iscritte a giugno 1999) inaugurato nel settembre 1997 riadattando i locali dell'acquedotto monumentale di Ferrara; per la sua collocazione vicina al centro cittadino oltre che luogo di servizi per bambini di diversa età e per i loro genitori è anche sede del coordinamento cittadino dell'intero progetto comunale Centri per le famiglie

Le principali tipologie di attività realizzate dai Centri per le famiglie sono:

- Attività socioeducative di incontro e gioco per bambini e genitori assieme: in giornate diverse della settimana i tre Centri per le famiglie offrono gruppi d'incontro a bambini di diversa età accompagnati dai propri genitori, dalla nascita fino alla conclusione delle scuole elementari. Si tratta di attività a valenza prevalentemente (anche se non esclusivamente) zonale, fruite quindi prioritariamente da bambini e genitori che risiedono nella zona ove hanno sede i tre Centri, organizzate in modo da consentire stili di frequenza differenziati da parte delle famiglie e che riservano particolare attenzione al primo anno di vita e ai

bambini che non frequentano il nido. Da giugno a settembre, proposte e modalità operative dei Centri si modificano dando vita a una programmazione estiva fortemente caratterizzata sul piano ludico e culturale e capace di coinvolgere anche famiglie con bambini di età più elevata (1000 le famiglie iscritte nel 1999 alle attività estive).

- **Attività che si rivolgono agli adulti impegnati nello svolgimento dei compiti genitoriali**: sono attività e servizi a valenza cittadina (e quindi realizzati in prevalenza all'interno del Centro isola del tesoro) di carattere informativo e di orientamento (servizio *Informabambini & famiglie*, periodico cittadino *Passaparola*), formativo ed educativo (corsi e gruppi del *Mestiere di genitore*) e a sostegno delle competenze genitoriali (prestiti sull'onore e mediazione familiare), con particolare riguardo al periodo perinatale e all'esperienza del divenire genitori (gruppo accompagnamento alla nascita, consulenza e sostegno delle madri che allattano, corsi di massaggio neonatale).
- **Attività di documentazione, ricerca e formazione sui nuovi servizi per l'infanzia e le famiglie** rivolte a operatori, insegnanti, volontari e amministratori del territorio regionale curate nell'ambito dell'Unità di documentazione Gift che ha sede anch'essa presso il Centro per le famiglie isola del tesoro.

Progetti per genitori e sviluppo di comunità: l'esperienza di Parma*

Il sostegno alla genitorialità costituisce l'obiettivo prioritario che ha guidato la realizzazione, in Emilia Romagna, dei Centri per le famiglie i quali costituiscono una delle esperienze più innovative degli ultimi dieci anni nel campo degli interventi promozionali rivolti alle famiglie con figli minori.

Si tratta di servizi previsti da una legge regionale del 1989 e seguiti nel loro avvio da un intenso programma di "accompagnamento" che si è identificato anche come un laboratorio sociale teso a costruire azioni positive fuori da logiche assistenziali, cliniche e terapeutiche.

Le aree di operatività comuni a tutti i Centri ma che ognuno sviluppa e interpreta in relazione alle specifiche esigenze del territorio in cui opera riguardano:

- la messa in campo di opportunità e risorse diverse a supporto dei genitori nelle esigenze di cura che per diversi motivi non sono affrontabili nell'ambito della rete dei servizi socioeducativi;
- la realizzazione di servizi e progetti a valenza socioeducativa, ludica e relazionale capaci nel contempo di creare occasioni di socializzazione e scambio fra genitori e bambini, supportare lo sviluppo delle competenze genitoriali, promuovere il rapporto fra le diverse generazioni, favorire il legame con il proprio quartiere;
- l'attuazione di iniziative permanenti sia a valenza formativa che di scambio esperienziale rivolte ai genitori riguardanti l'educazione dei figli e la sua condivisione fra padri e madri;
- la realizzazione di un progetto *Genitori ancora* comprendente una pluralità di proposte, fra cui la mediazione familiare, rivolto alle coppie già separate o che stanno affrontando la separazione, finalizzato a sostenere la corresponsabilità genitoriale e la condivisione delle relazioni con i figli;
- la promozione e il sostegno a forme diverse di solidarietà e mutualità fra famiglie che prevedano anche il coinvolgimento e la cooperazione di "famiglie-risorsa" a supporto delle progettualità di intervento dei servizi sociali professionali, fra cui l'affido familiare;

L'operatività riferita alle singole aree d'intervento, ma più complessivamente tutto l'impianto dei Centri per le famiglie è caratteriz-

* Ebe Quintavalla.

zato da un impegno costante rivolto alla promozione e allo sviluppo di comunità inteso in più direzioni:

- coinvolgimento delle famiglie e dei singoli cittadini nella progettazione e realizzazione delle attività del Centro e, quindi, valorizzazione dei loro saperi e delle loro competenze;
- supporto a possibili forme di autoorganizzazione con affiancamenti che valorizzino e rispettino sempre la titolarità delle competenze e la responsabilità gestionale delle famiglie;
- capacità da parte di ogni azione progettuale di produrre relazioni, scambi, amicalità possibili, legami condivisi con il proprio ambiente di vita, responsabilità diffuse nei confronti dei bambini;
- valorizzazione dei luoghi della vita quotidiana a partire dai quartieri, dalle loro piazze e dai loro giardini intesi come spazi relazionali d'identità comunitaria e di autoriconoscimento su cui investire.

In tale quadro si collocano i tre progetti di seguito presentati e operanti in un polo territoriale della città di Parma, il quartiere Lubiana/S. Lazzaro; progetti che sono tutti coordinati dal Centro per le famiglie e che rappresentano un investimento in cui le diverse azioni via via attivate si collegano l'una all'altra rinforzandosi reciprocamente e aprendosi, nel contempo, a nuovi sviluppi.

Tali progetti, di cui solo il primo verrà trattato in modo un po' approfondito si chiamano: *Ludobus acchiappabambini, Centro oplà, Un quartiere per amico*.

Il Ludobus nasce nel 1994 come azione comunale a dimensione cittadina con l'obiettivo di animare e dare vita nei mesi estivi ai quartieri della città attraverso proposte ludiche, occasioni di incontro e convivialità rivolte ai bambini, ai loro genitori, ai loro nonni. L'intervento ha riguardato inizialmente solo due quartieri (su sette in cui è suddivisa la città) e oggi si sta avviando a coprire tutto il territorio cittadino.

Come dice la parola stessa si tratta di pulmini itineranti "attrezzati" di giochi e di animatori che da giugno a settembre sostano in pomeriggi fissi della settimana in alcune piazze dei quartieri cittadini (sempre le stesse) costituendo così un appuntamento vicino a casa soprattutto per chi d'estate è a casa e con meno opportunità di relazione.

Il programma viene sviluppato attraverso un'attenta progettualità ludica e animativa definita sia attraverso lo studio delle caratteristiche di ciascun quartiere sia attraverso la ricognizione delle aspettative e delle proposte che poi confluiscono in accordi collaborativi con

le diverse realtà del quartiere interessate all'iniziativa (circoscrizioni, servizio sociale di zona, parrocchie, gruppi di volontariato, genitori e bambini che hanno frequentato gli anni precedenti)

Tale progettualità, rivolta in particolare ai bambini compresi nella fascia di età 0-10 anni ha presente contemporaneamente, seppure in modo distinto, i bambini e gli adulti "accompagnatori" proponendo per questi ultimi la possibilità di "giocare" più ruoli: affiancamento degli animatori nell'organizzazione, coinvolgimento diretto nei giochi, manutenzione e riparazione dei giochi stessi (impegno quasi sempre assolto dai nonni), creazione e confezionamento di costumi vari (impegno assolto in genere dalle nonne aiutate dalle mamme), gestione delle merende, relax e conversazione a loro piacere avendo comunque l'avvertenza che i diversi altri compiti siano coperti da qualcuno di loro!

L'articolazione dei pomeriggi prevede sia ritualità fisse che costituiscono l'identità visibile e riconoscibile del Ludobus, sia attività per così dire strutturate e distinte per fasce di età dei bambini e genitori, sia ancora, proposte "a canovaccio" da completare con l'apporto creativo dei partecipanti sia, infine, materiale "risorsa" da mettere a disposizione per modalità gestionali autoorganizzate dai bambini insieme ai loro genitori o ai loro nonni.

È prevista una grande festa finale che coinvolge tutto il quartiere oltre a molte "mini feste" intermedie legate a eventi particolari che si intendono condividere (ad esempio nascite, compleanni).

Le presenze sia dei bambini che degli adulti vengono rilevate attraverso una scheda di iscrizione che comprende anche l'indicazione delle frequenze. Viene predisposta inoltre una scheda finale di gradimento e un confronto di "piazza" fra tutti i partecipanti, gli animatori, i responsabili operativi del progetto e il coordinatore del Centro per le famiglie sia per una valutazione complessiva della esperienza sia per segnalare nuovi bisogni emersi e proposte per l'anno successivo.

L'avvio dell'attività e il suo calendario viene pubblicizzato attraverso i media locali, nelle scuole, nelle piazze dove il Ludobus staziona e in tutti i luoghi pubblici del quartiere (negozi, farmacie, parrocchie, servizi educativi, sociali, sanitari ecc.) oltre che sul periodico *Infamiglia* che viene inviato gratuitamente a tutte le famiglie con figli minori residenti nel comune di Parma.

Il progetto nelle sue coordinate generali (finalità, strategie di tipo organizzativo e operativo, competenza degli operatori e relativi parametri) è elaborato dal Centro per le famiglie mentre la gestione è esternalizzata attraverso la forma dell'appalto. Ai soggetti che partecipano alla gara viene chiesta la definizione di un piano operativo articolato con proposte in grado di evidenziare la presenza di una auto-

noma creatività progettuale e in cui deve essere chiaramente esplicitato, oltre al programma di lavoro, il personale e relativo *curriculum*, il "parco giochi" disponibile, le caratteristiche del pulmino attrezzato. Viene richiesta inoltre anche la figura di un coordinatore, quale responsabile dell'andamento dell'attività quotidiana del Ludobus in ciascun quartiere e referente diretto del Comune. La definizione del punteggio, al fine dell'aggiudicazione, assegna un valore significativamente più alto alla qualità tecnica che non agli aspetti economici.

Il Centro per le famiglie, assicura inoltre una formazione iniziale al personale della ditta che si è aggiudicata l'appalto (valutando così, da subito, il livello di competenza in modo da affrontare immediatamente eventuali criticità), una verifica costante con visite settimanali ai luoghi di sosta del Ludobus, incontri quindicinali con la coordinatrice operativa sull'andamento delle attività.

Come si può notare l'esternalizzazione del servizio non deresponsabilizza certo il Comune; anzi, ha dato l'avvio a forme più avanzate di collaborazione con i soggetti gestori in un'ottica di condivisione progettuale e di co-protagonismo che aprono a nuovi approdi di *partnership*, soprattutto con la cooperazione sociale. Il bilancio della esperienza è molto positivo; grande è l'apprezzamento della città; la frequenza da parte di bambini e adulti è decisamente alta con una media di circa 50 bambini e 30 adulti per pomeriggio in ciascun quartiere, seppure ovviamente con delle situazioni differenziate. Rispetto agli indicatori di qualità sembra importante segnalare un incremento di relazioni che si consolidano fra i partecipanti, l'instaurarsi di solidarietà "corte" del quotidiano oltre le reti di vicinato e di cortile.

Si dimostra vincente l'investimento relazionale sugli spazi naturali della città: le piazze e i giardini dei quartieri quali luoghi di tutti, non specialistici, né assistenziali; l'andare là dove le persone vivono, soprattutto i bambini e gli anziani, riconoscendo i luoghi della vita quotidiana come ambiti in cui si forma il senso di comunità e di appartenenza; immettere comunicazione ed energia sociale positiva là dove la gente si muove oggi con circospezione e diffidenza evocando solo siringhe e devianza,

Non mancano ovviamente le criticità: esse vanno dalla necessità di meglio mettere a punto le competenze ludiche e di manualità degli operatori che devono sapersi differenziare e spaziare in più direzioni; una maggiore capacità di fare sintesi fra obiettivo comunitario, ludico ed educativo; una più ricca proposta, in particolare per i nonni; la necessità di costituire un *setting* minimo, seppur di "piazza", che costituisca un contesto in cui sia consentito lavorare con più rigorosità e, infine, una progettualità specifica per i preadolescenti all'interno del quartiere. In particolare appare necessario aprire approfondimenti, che devono coinvolgere anche i luoghi della formazione e della ricer-

ca, per mettere a fuoco profili operativi sul versante ludico-animativo-educativo oggi non disponibili sul campo ma che sono sempre più richiesti anche per altri contesti, oltre l'esperienza del Ludobus. In tale direzione il primo convegno nazionale tenuto proprio a Parma nel maggio del 1998 che ha visto le piazze della città invase per tre giorni da ben 29 ludobus "al lavoro", ha tentato di fare delle proposte e darsi un primo coordinamento in cui sono previsti anche *stages* formativi comuni.

Il Centro oplà nasce nel quartiere Lubiana/S. Lazzaro come naturale prosecuzione del Ludobus. Il piacere dell'esperienza fatta e il desiderio di ritrovarsi anche nei mesi non estivi insieme ai propri figli hanno portato un gruppo di genitori, soprattutto con bambini di età 0-6 anni a chiedere al Comune di avere un posto fisso di incontro pomeridiano.

Un posto per condividere l'educazione e il lavoro di cura, ampliare conoscenze e reti informali cui fare affidamento per piccole reciprocità, affrontare problemi e difficoltà nel rapporto con i figli, con l'aiuto delle operatrici, giocare e divertirsi insieme ad altri bambini e ad altri genitori.

Il Comune ha risposto positivamente alla richiesta assegnando ad essa un forte valore promozionale e preventivo. Pertanto nel settembre del 1996 si è avviato il progetto (steso dal Centro per le famiglie e discusso con i genitori proponenti) mediante l'apertura per quattro pomeriggi alla settimana di uno spazio di circa 110 mq. (troppo piccolo), rivolto a famiglie con bambini in età 0-10 anni, in una zona bella del quartiere con una ampia zona di verde circostante che ne integra l'ampiezza nei mesi non strettamente invernali. È stato previsto l'impegno di due educatrici/animatrici acquisito tramite contratto a cui viene assicurata una supervisione costante. Le medesime hanno messo a punto il loro ruolo animativo/educativo e di *supporter* attraverso un impegno formativo specifico oltre che facendosi guidare anche da ciò che l'esperienza andava via via suggerendo, nella consapevolezza, comunque, che è stato subito evidente, di dover gestire competenze complesse rispetto a cui non vi erano esperienze consolidate di riferimento.

L'articolazione del programma operativo prevede diverse attività secondo un criterio che ne identifica alcune come portanti e fisse (giochi insieme, conversazioni, merenda, osservazioni dei bambini) mentre altre vengono a far parte delle programmazioni mensili o trimestrali lasciando sempre, dei margini per possibili nuovi eventi o cambiamenti. Sono previsti forti raccordi e iniziative con le altre realtà del quartiere, fra cui anche con la *Casa di giorno* degli anziani, attraverso diverse feste o eventi in comune che sfociano poi nella festa annuale del quartiere.

Tutto ciò stimola, ovviamente un grosso protagonismo dei genitori che, attraverso modalità concordate, collaborano con le operatrici nella gestione dei pomeriggi; alcuni di essi poi fanno parte anche del nucleo progettuale del Centro. Non è un caso, quindi che si sia giunti nello scorso anno all'auto-organizzazione da parte degli stessi di due aperture del Centro, anche al mattino, secondo accordi che vedono le operatrici solo con una funzione di affiancamento per eventuali esigenze o difficoltà.

In tale ottica di cooperazione amicale vanno lette due cose, a mio parere signficative: il fatto che una serata al mese i genitori (chi lo vuole, ma sono molti) si ritrovano con le operatrici e il coordinatore del progetto per stare e mangiare insieme (le cosidette "pizzate") e il fatto che alcuni di essi si sono proposti come genitori" risorsa" per affiancare altri in situazioni di criticità in una logica non tanto solidaristica ma di mutualità fra pari.

La frequenza è stata da subito superiore alle attese e si è mantenuta sempre molto alta (circa 25 bambini e 20 adulti di età prevalentemente compresa tra gli 0 e i 7/8 anni) al punto da dovere regolamentare gli accessi soprattutto nei mesi invernali. Ovviamente anche in questa esperienza si evidenziano problematicità, soprattutto per quanto attiene la necessità di diversificare meglio gli spazi per età e la tenuta di un maggior "ordine" se pur in un contesto di "disordine" su cui peraltro la esiguità degli spazi incidono significativamente.

Il consolidamento del Centro oplà ha reso ancora più evidente la necessità di una risposta per i preadolescenti che di fatto non trovano posto in tale servizio; pertanto nel 1999, nell'ambito della legge 285/97, si è dato avvio a un progetto rivolto a tale fascia di età denominato *Un quartiere per amico* anch'esso coordinato dal Centro per le famiglie. Il progetto discusso preventivamente con diversi testimoni privilegiati del quartiere (fra cui la scuola) è stato preceduto da una ricerca-intervento rivolta ai ragazzi, alle loro famiglie e agli insegnanti con cui si sono acquisite meglio le esigenze e si è messo a punto la strategia di lavoro. Le linee di azione riguardano sostanzialmente quattro filoni:

- potenziamento e messa in rete dei luoghi ludici, aggregativi ed educativi del quartiere;
- predisposizione di laboratori attrezzati per la stimolazione di interessi ed espressione della creatività (soprattutto manuale);
- proposte specifiche rivolte ad impegni di cura nei confronti del quartiere inteso come luogo di appartenenza che necessita di un manutenzione, protezione e tutela di cui anche i ragazzi devono/possono farsi carico;

- programmi di presa in carico personalizzata nei confronti di ragazzi in particolari situazioni di criticità gestiti nel contesto della progettualità generale. In un secondo momento è poi prevista l'attivazione di uno spazio genitori con funzioni di consulenza, affiancamento confronto anche attraverso l'impegno di genitori risorsa. Il progetto, tuttora in fase di implementazione, prevede l'attivazione di un nucleo di preadolescenti quali coprotagonisti, *supporter* e passaparola, la presenza del Centro per le famiglie attraverso un educatore-coordinatore quale responsabile territoriale, un tavolo di coordinamento di quartiere (formato da circa 10 soggetti rappresentanti delle realtà impegnate sui minori quali, ad esempio le principali società sportive, i parroci, alcuni insegnanti, alcune famiglie, gli assistenti sociali di zona) come luogo di programmazione operativa, di raccordo e monitoraggio.

Da queste esperienze, al di là delle azioni specifiche che ho cercato brevemente di tratteggiare, ciò che emerge come strategico sono soprattutto due cose:

1) lavorare sempre meno per singoli progetti, ma lavorare invece sempre più per progetti di quartiere, in cui le singole azioni devono appunto contestualizzarsi, radicarsi e trovare senso dentro una comunità che in quanto si coinvolge ed è coinvolta le assume e si impegna a farle crescere e ad accompagnarle.
2) I progetti, soprattutto quelli a valenza collettiva e promozionale, lasciati soli in una gestione meramente tecnica, hanno gambe corte e vita breve se non possono contare su di un servizio che come sua *mission* fa lavoro di comunità, e quindi assicura coordinamento, supporto, manutenzione permanente delle reti. Un luogo che prepara la strada, tesse la tela dei rapporti e tiene le fila attraverso un lavoro strategico più complessivo in cui i progetti stessi vanno collocati.

Per noi questo ruolo è assolto, appunto, dal Centro per le famiglie e dal suo coordinatore di quartiere.

La creazione della domanda nell'esperienza dei Centri età evolutiva del Comune di Venezia*

I Centri età evolutiva sono un servizio di aiuto alla crescita per bambini e ragazzi da 6 a 14 anni e quindi di supporto alla funzione educativa per i loro adulti educatori.

Il servizio si centra su bambini e ragazzi con l'obiettivo di favorirne lo sviluppo dell'identità. I minori, in quanto tali, sono presi in considerazione all'interno delle loro relazioni di crescita, perché solo così si aiutano davvero a crescere e nello stesso tempo è a partire dal bambino che si sostiene ed aiuta la genitorialità e tutte le funzioni educative. Per questo i Centri età evolutiva intervengono anche con i genitori, gli insegnanti, gli educatori.

Prima di guardare alle prassi che utilizza il servizio è importante fermarsi su alcune delle sue linee ispiratrici relative ai concetti di prevenzione e disagio.

Prevenzione come comunicazione

La prevenzione si occupa e preoccupa di sviluppare processi di comunicazione intorno al bambino e alle sue difficoltà per crescere, ai suoi genitori e al loro bisogno di essere sostenuti, per far sì che possano tutti, piccoli e grandi accedere al proprio diritto alla salute e al benessere. La prevenzione quindi si rivolge ai contesti di vita sociale, alle persone inserite nella comunità e per questo cerca di attivare comunicazioni, di mobilitare attenzioni, di mettere in contatto tra loro mondi diversi senza cadere nel tranello di cercare una corrispondenza tra causa ed effetto, perché ogni iniziativa che si mette in atto nel sociale produce effetti inattesi, imprevisti, non direttamente connessi alle risorse messe in campo.

Per fare questo il servizio offre ai bambini e ai ragazzi uno spazio e un tempo centrato sul gioco e le attività ludiche (laboratori creativi) capaci di metterli in comunicazione con il mondo che li circonda, ma anche con il loro mondo interno, favorendo così lo sviluppo di processi di integrazione sociale e personale. Crea inoltre per gli adulti momenti gruppali e non (incontri formativi e di consulenza) dove genitori ed educatori possono mettere in comunicazione tra loro esperienze e pensieri sulla crescita dei minori, dove possono confrontare sentimenti ed emozioni dell'essere educatori e scoprire, nel processo di riflessione e formazione che si sviluppa, nuove risorse per la propria funzione educativa.

* Paola Sartori, Comune di Venezia.

L'indicatore di riuscita di un servizio di prevenzione diventa allora la sua capacità di comunicazione, la sua diffusione tra i diversi attori della scena sociale, la sua possibilità di entrare in contatto col maggior numero di destinatari anche in modi e forme diverse.

Prevenzione a quale disagio

I Centri età evolutiva si definiscono un servizio di prevenzione proprio per il tipo di disagio di cui si occupano: il disagio di tutti i giorni, quello più occultato e camuffato sotto un apparente benessere economico o una raggiunta condizione sociale. E allora ecco i bambini che resistono, aggressivamente o passivamente, all'inserimento scolastico, i preadolescenti che dinanzi ai mutamenti corporei della crescita si nascondono o si esibiscono esageratamente, ragazzine che mangiano troppo o troppo poco, ragazzini che si ammalano troppo spesso, e ancora bambini e ragazzi che di fronte a un mutamento della loro vita quotidiana (trasferimento di casa, città, cambio di scuola ecc.) o nelle relazioni affettive (nascite, lutti, lontananze) vanno in crisi. Crisi che se non viene ascoltata e accolta può trasformarsi in rottura, in blocco del processo evolutivo, ma che se invece viene assunta dall'adulto significativo, genitore o educatore, si traduce in una risorsa per riattivare la crescita. È per questo che le offerte del servizio si rivolgono a tutti i bambini e i ragazzi per sostenerli direttamente nel percorso di crescita dinanzi all'insorgere delle crisi di tutti i giorni, e a tutti i loro adulti significativi per affiancarli nel difficile compito di aiutare i minori.

In ogni caso non si tratta di eliminare il disagio, ma di offrire ai bambini e ragazzi *in primis* e anche ai loro adulti, gli strumenti per affrontare le difficoltà che si creano, gli ostacoli che sorgono quotidianamente, per imparare a tollerare frustrazione e sofferenza, per riuscire a tradurre i limiti in risorse utili per andare oltre, per inventarsi creativamente la vita.

Prassi e strumenti dell'intervento di prevenzione

Il primo strumento è la relazione (cfr. la teoria delle relazioni che ci indica come il bambino percepisca il mondo proprio grazie all'esperienza relazionale che può e riesce a fare), o meglio la relazione educativa nel senso di quella relazione che si prende cura di ciò che è presente nel bambino affinché, con l'aiuto dell'adulto, possa esprimerlo creativamente e, nella relazione significativa, trasformarlo a favore dell'integrazione della sua identità e quindi della sua capacità di stare con gli altri.

Allo stesso modo prevenire significa anche prendersi cura di genitori ed educatori instaurando con loro relazioni che li aiutino a riattivare le proprie risorse educative, così da rafforzare la propria funzione generativa nei confronti dei bambini.

La relazione educativa fra l'operatore e il bambino, oppure l'adulto, è lo strumento per comprendere i bisogni dell'altro e per intervenire nel senso di aiutarlo ad affrontarli.

Secondo strumento di lavoro è il gruppo (cfr. Bion, Pichon Riviere, Bleger, Bauleo). Il gruppo perché in quanto tale moltiplica le possibilità di trasformazione e cambiamento dei suoi partecipanti. Per questo nei Centri età evolutiva il sostegno e l'aiuto alla crescita, all'integrazione del sé, alla funzione educativa si realizza prevalentemente in ambito gruppale. Si tratta di gruppi coordinati da un operatore che con la sua presenza, garantisce l'ascolto di ciò che si intreccia tra i partecipanti, delle identificazioni reciproche che si giocano. L'operatore favorisce lo scambio, l'elaborazione e i processi di trasformazione così che nel gruppo si produca una consapevolezza nuova, frutto dell'incontro. Il gruppo è anche lo strumento di lavoro principe all'interno dell'organizzazione che pensa, realizza e gestisce il servizio.

Il terzo strumento o prassi di lavoro è la creazione della domanda, perché ci si può avvalere dell'aiuto di un servizio di prevenzione solo se in qualche modo lo si chiede, lo si vuole. È necessario creare la domanda perché la prevenzione, che interviene nell'area del disagio diffuso, ha a che fare con una serie di bisogni poco percepiti, se non addirittura non riconosciuti. Spetta allora al servizio mettere a punto diversificate strategie e modalità di sensibilizzazione per aiutare i destinatari a percepire questi loro bisogni e per farsì che, una volta riconosciuti, essi si possano rivolgere al servizio e fruire così delle sue offerte di sostegno alla crescita e alla relazione educativa. Ma oltre a favorire l'arrivo dei potenziali fruitori al servizio, le strategie di creazione della domanda lavorano anche su di un fronte più ampio, quello della diffusione di una maggior attenzione ai bisogni dell'infanzia. Per questo i Centri età evolutiva operano anche al fine di mobilitare, creare attenzione, suscitare interrogativi per diffondere a largo raggio l'attenzione alla relazione di crescita tra genitori e figli, tra adulti e bambini così da fornire a distanza, con strumenti meno diretti (pubblicazioni, articoli sui quotidiani, interventi sui diversi *mass media*, eventi e occasioni di incontro allargato), degli stimoli culturali alla riflessione sui bisogni della crescita. In questo modo mamme, papà ed educatori trovano comunque, anche se non frequentano il servizio, un'occasione di interloquire con qualcuno che parla loro del bambino, del figlio e della propria fatica di essere genitore.

Per operare nel senso del riconoscimento dei bisogni da parte di bambini, ragazzi, genitori ed educatori, e sensibilizzare tutta la comunità educante alle esigenze dell'età evolutiva occorre lavorare continuamente sul rapporto tra domanda e offerta attraverso un costante

lavoro di osservazione dei bisogni dell'utenza per elaborare, inventare, cercare strategie sempre più efficaci di avvicinamento e comunicazione. Infatti, entrando direttamente in contatto con questi bisogni e con chi li porta, è possibile "osservare" da vicino i bisogni di bambini e adulti. E quale miglior contatto di quello che avviene dentro al servizio, all'interno dei dispositivi gruppali con i bambini e gli adulti che già ne fruiscono e che nella relazione di aiuto che si instaura con gli operatori esprimono molti dei loro bisogni?

Linee guida per l'affidamento diurno e il tutoraggio nel Comune di Napoli*

Durante gli scorsi anni, nella città di Napoli, molte sono state le realtà del volontariato e del privato sociale che a fianco dell'ente locale si sono dedicate alla sensibilizzazione delle famiglie nei confronti dell'affidamento familiare. È nata così la necessità di riunire tutte le persone interessate a questo problema intorno a un unico tavolo per discutere, programmare e verificare l'andamento del fenomeno "affidi" a livello cittadino e successivamente programmare ulteriori servizi a sostegno delle famiglie.

Il punto di partenza del Coordinamento cittadino dell'affido è stato la territorialità: il puntare, cioè, alle risorse istituzionali e a quelle del privato sociale che il territorio era in grado di offrire.

Le realtà territoriali dei nostri quartieri (ventuno) sono diversificate per storia e per cultura ed è stato necessario, quindi, puntare su ciò che ogni zona era in grado di offrire come risorsa attivabile.

L'affidamento residenziale, strumento essenziale in situazioni di temporanea difficoltà, non risulta efficace in situazioni multiproblematiche, legate alla scarsa cultura, alle necessità economiche e spesso a condizioni di patologia, che richiedono più interventi mirati e l'impegno di operatori di diversi servizi. L'operatore sociale pubblico, in realtà molto complesse, per nostra esperienza, non è percepito come portatore di servizi e di aiuto, ma come colui il quale ha il potere di controllo e di censura.

Nel corso degli anni abbiamo potuto verificare che i volontari, proprio per la mancanza delle rigide griglie e degli schemi prefissati, legati alla professionalità, sono abili lettori delle risorse delle famiglie e sono stati in grado di fornire informazioni utili sui giochi familiari e sulle relazioni sociali.

Da questa analisi è nato nel novembre del 1996, con deliberazione di Giunta municipale n. 4425, il progetto: *Linee guida per l'affido diurno ed il tutoraggio*, che si è posto come strumento flessibile e di sostegno alla genitorialità.

Si è pensato di usare questa risorsa per entrare nelle famiglie i cui figli mostravano chiari segni di disagio (inadempienza scolastica, pluriripetenze, comportamenti antisociali) e vedere se vi fossero risorse attivabili da mettere in gioco e su cui fare leva per un cambiamento dall'interno, sostenendo i genitori nel loro ruolo.

* Rosanna Squillacciotti, Comune di Napoli.

Sono nati così i *tutor* dell'affido, volontari con comprovata esperienza di educativa territoriale, di età compresa tra i 20 e i 40 anni, abili nelle relazioni, portatori di una cultura che il minore e la sua famiglia riconoscono vicina alla loro, capaci di mediare, di stimolare e di far emergere le potenzialità all'interno del nucleo, promotori e facilitatori del lavoro di rete.

I *tutor* presentati dalle associazioni, dalle cooperative, da enti morali, da fondazioni o parrocchie presenti nelle realtà territoriali, collaborano alla stesura di progetti particolareggiati, mirati alle esigenze del minore; sono presenti nella vita del minore e della sua famiglia; orientano e dirigono il comportamento del minore in senso prosociale; favoriscono l'assunzione di una positiva immagine di sé attraverso l'elaborazione di vissuti significativi della relazione duale, sempre in stretto contatto con i servizi territoriali e con le altre agenzie del territorio pubbliche e private.

I *tutor* selezionati hanno partecipato in due riprese a corsi di formazione organizzati dal coordinamento cittadino d'affido, centrati sulle dinamiche relazionali e sul lavoro di rete.

La città è stata divisa in cinque aree omogenee, all'interno delle quali sono state attivate mini *équipe*, formate dalle assistenti sociali del territorio, dai referenti Asl e della scuola, dal responsabile dell'associazione e da chiunque altro potesse essere attivato sul territorio, *équipe* che, per ogni minore, redigono progetti individualizzati, verificandoli e riprogettandoli trimestralmente.

I responsabili delle associazioni e i *tutor* partecipano mensilmente a riunioni di area.

Il Comune, in collaborazione con l'Università degli studi Federico II di Napoli, Dipartimento di scienze relazionali, ha programmato per il secondo anno un'attività di supervisione per *tutor* e assistenti sociali.

Il monitoraggio delle attività svolte ha messo in evidenza un netto miglioramento riscontrato in ogni minore e relativo alle relazioni interpersonali sia a livello di rapporto con il *tutor* che con la scuola ed il contesto sociale.

Il lavoro svolto sino a oggi è stato molto apprezzato anche da istituzioni come il Tribunale per i minorenni che ha più volte menzionato nei decreti la necessità di attivare un progetto di tutoraggio.

Area amministrativa: i contributi

L'attuazione della legge 285/97 nel quadro della 328/00: le collaborazioni interistituzionali e pubblico-privato*

1. Distribuzione territoriale del potere e vicende dell'amministrazione locale; 2. L'evoluzione dei "servizi sociali"; 3. La riforma delle autonomie locali; 4. Le responsabilità e le collaborazioni istituzionali; 5. Le responsabilità comunitarie e le collaborazioni pubblico-privato: la riforma delle autonomie locali e la legge quadro 328/00

Anche alla luce delle più recenti novità normative e, in particolare, della legge quadro sui servizi sociali, è corretto affermare che la legge 285/97 si inserisce coerentemente nel percorso evolutivo del nostro ordinamento giuridico-amministrativo in modo profondamente significativo.

Pur nella semplicità del contenuto, questa legge si presenta quasi come un "caso di scuola", emblematico di una fase della storia della nostra pubblica amministrazione: anche se non può certo essere definita un punto di arrivo (ora dato dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), la legge 285/97 ben può essere considerata una tappa molto importante.

È per tale ragione che, pur essendo queste note dedicate all'esame degli strumenti giuridico-amministrativi che possono supportare la realizzazione degli obiettivi della legge 285/97, oggi il lavoro sarebbe incompleto, e sotto diversi profili anche oscuro, se non comprendesse una sintetica ricognizione dell'evoluzione del nostro ordinamento amministrativo, non solo con riferimento all'evoluzione del sistema di autonomie locali, ma anche a quello dei servizi sociali, alla luce delle recentissima novella.

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

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

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

* Franco Dalla Mura, avvocato amministrativista, coordinatore scientifico dei seminari dell'area amministrativa.

"Decentramento" e "autonomia" costituiscono due concetti molto diversi fra loro, è necessario non confondere mai l'uno con l'altro: volendo ridurre il problema agli aspetti fondamentali, potremmo dire che il decentramento amministrativo riguarda il profilo organizzativo dell'assetto dell'apparato statale (in senso lato), mentre l'autonomia riguarda la distribuzione, da parte dello Stato, di vere e proprie "quote di sovranità" a soggetti giuridici diversi da esso.

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

È per tale ragione che, recentemente, alcuni hanno sostenuto che un approccio eccessivamente timido al "federalismo" può tradursi in una sorta di viatico per lo stato centralista, raggiungendo così risultati diametralmente opposti agli obiettivi enunciati.

A differenza del decentramento organico, l'*autonomia* non rappresenta solo un modello organizzativo in grado di conferire maggiore efficienza ed efficacia all'azione amministrativa, ma una scelta indispensabile per attuare una forma di Stato che assicuri democraticità e partecipazione.

All'inizio della seconda metà del XIX secolo, al momento della nascita dello Stato italiano unitario, si imponeva una scelta precisa circa l'assetto che il nuovo Regno d'Italia avrebbe dato alla propria struttura politico-amministrativa.

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

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

Un esempio valga a rappresentare il contenuto e l'ispirazione culturale del TULCP: nella relazione che lo accompagnava, per rappresentare il modello al quale il Testo unico si ispirava, si proponeva

l'immagine di lunghe catene che "legavano saldamente" anche il più piccolo e lontano dei Comuni d'Italia alla capitale e al Ministero dell'interno; non a caso, il segretario comunale, vertice burocratico di tutti i Comuni, veniva paradossalmente posto alle dipendenze del ministero e non dell'ente presso il quale presta servizio, come sarebbe stato logico aspettarsi.

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

«La Repubblica si riparte in Comuni, Province e Regioni…»: diversi sono gli articoli della Costituzione che radicano nel nostro ordinamento giuridico i principi dell'autonomia; ricordiamo, in particolare, gli articoli 5, 114, 115, 116 e 128; ricordiamo anche che con il riconoscimento dell'autonomia amministrativa e politico-amministrativa a Regioni, Province e Comuni, lo Stato li identifica come non solo soggetti autonomi, ma veri e propri ordinamenti giuridici che convivono con il più ampio e generale ordinamento giuridico statuale.

Ciò è ancor più vero dopo le modifiche apportate alla legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, dalla legge 266/99.

Un posto importante nella nostra Costituzione occupano – pure se non in modo del tutto esplicito – anche le "formazioni sociali", cioè le aggregazioni di individui che operano congiuntamente in funzione del raggiungimento di certi obiettivi.

Nel luglio del 1946, la prima sottocommissione dell'Assemblea costituente si trovò ad affrontare una questione di grande importanza: l'esercizio di funzioni pubbliche avrebbe dovuto essere attribuito soltanto alle istituzioni pubbliche, ovvero anche alle formazioni sociali? In altre parole, nel nuovo Stato repubblicano, anche i privati, riuniti nelle formazioni sociali, avrebbero potuto essere titolari di responsabilità e di funzioni "pubbliche", oppure avrebbe dovuto essere conservata la tradizionale, netta divisione fra lo Stato (inteso in senso lato), unico portatore di funzioni pubbliche, e i privati, titolari di diritti di libertà?

L'attuale testo dell'articolo 3 della Costituzione è il frutto di un compromesso fra le due opposte idee: un ruolo "pubblico" non viene esplicitamente riconosciuto alle formazioni sociali, ma lo è in modo implicito, com'è di tutta evidenza e secondo quanto afferma la migliore dottrina.

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

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

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

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

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

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

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

Possiamo valutare come "troppo lungo" il tempo impiegato? A mio avviso no; la scelta autonomistica non portava con sé solo la necessità di un'imponente opera di riforma normativa (che avrebbe richiesto tempi certamente inferiori ai quarantadue anni), ma anche e soprattutto un profondo rinnovamento nella cultura politica, nella preparazione tecnica, nelle caratteristiche degli apparati ecc.: tutti fattori intimamente legati all'evoluzione sociale e culturale, oltre che economica del Paese, e tale evoluzione non poteva (e non può) certo realizzarsi a suon di leggi e di decreti.

Un dettagliato esame giuridico-amministrativo del lungo cammino riformatore che ha portato all'attuale contesto ordinamentale esula dai fini che ci proponiamo in questa circostanza e che sono costituiti dalla necessaria contestualizzazione della legge 285/97; basti ricordare

che il mezzo secolo che ci separa dall'entrata in vigore della Costituzione può essere schematicamente suddiviso in cinque grandi periodi, ciascuno dei quali di durata approssimativamente decennale.

Tali periodi sono stati, a grandi linee, dedicati ciascuno alla realizzazione di un particolare macrobiettivo; nell'ordine:

- il ripristino del livello di autonomia amministrativa che aveva caratterizzato i Comuni e le Province italiani prima dell'avvento del regime fascista;
- la creazione delle premesse giuridiche per la costituzione delle Regioni ordinarie;
- l'approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie e un primo "ritaglio" di funzioni amministrative, che venivano fatte transitare dallo Stato alle Regioni;
- l'imponente trasferimento di funzioni amministrative attuato con la legge 22 luglio 1975, n. 382, e i relativi decreti di attuazione;
- l'ingresso nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà con le riforme "federalistiche" della seconda metà degli anni Novanta, dopo un periodo di stagnazione che aveva caratterizzato gli anni Ottanta, interrotto dall'entrata in vigore delle riforma delle autonomie locali nel giugno 1990.

2. L'evoluzione dei "servizi sociali"

Tenuto conto del particolare settore dell'ordinamento nel quale va inquadrata la legge 285/97 (quello dei servizi sociali), non possiamo esimerci dal soffermarci con qualche ulteriore riflessione sia sulle riforme attuate con uno dei decreti attuativi della legge 382/75, il DPR 616/77, sia sulla riforma, realmente di portata storica, recentemente realizzata con la legge quadro sui servizi sociali, la legge 328/00.

Le riforme introdotte ormai quasi un quarto di secolo fa con uno dei decreti di attuazione della legge 382/75, presentano ancora oggi un significato particolare con riferimento proprio ai servizi sociali, da intendersi, in senso lato, quali servizi socioassistenziali e sociosanitari.

Come già accennato, con la legge 382/90 il legislatore si proponeva di realizzare il primo significativo trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle autonomie locali; anzi, il Parlamento aveva usato l'espressione "completamento" del trasferimento di funzioni amministrative, esprimendo in tal modo la propria convinzione di procedere non solo a un "primo", reale, trasferimento, ma al trasferimento integrale e definitivo delle funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali, in armonia con il principio di "parallelismo" espresso dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. Secondo tale principio, alle Regioni vanno attribuiti tutti i poteri amministrativi relativi alle

materie rispetto alle quali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, vengono trasferiti quelli legislativi.

L'espressione "completamento" appare, però, evidentemente eufemistica: innanzi tutto per la ragione che non può essere "completato" ciò che non è neppure significativamente iniziato (e il "ritaglio" di competenze realizzato nei primi anni Settanta non poteva certo essere definito significativo); e poi perché neppure con i decreti attuativi della legge 382/75 l'opera di trasferimento poteva dirsi conclusa. Ciò è dimostrato dal fatto che si è ulteriormente provveduto, dopo oltre un ventennio, con la riforma Bassanini, avviando un nuovo processo che è tuttora in corso.

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

A questo proposito vanno evidenziati alcuni particolari:

- la logica "organica" del trasferimento;
- la prima impostazione di un sistema di programmazione locale, sinergico rispetto a quello della programmazione nazionale (che troverà più compiuta e organica espressione con la riforma del 1990 e, per quanto concerne i servizi sociali, con la legge quadro 328/00);
- il superamento del concetto di beneficenza pubblica e l'ingresso nel nostro ordinamento del concetto di servizio sociale;
- l'affermazione del principio di integrazione fra servizi sociali e sanitari e di quello di centralità del Comune nell'ambito dei servizi sociali.

Con riferimento al primo concetto (quello di organicità del trasferimento delle funzioni) va ricordato che la legge delega (n. 382 del 1975), fra i principi che avrebbero dovuto essere applicati dal legislatore delegato indicava quello per il quale il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali avrebbe dovuto superare la logica settoriale e l'organizzazione "verticale" tipiche del modello statale-ministeriale per assumerne una di tipo organico e "orizzontale"; in altre parole, il trasferimento avrebbe dovuto essere l'occasione per una ricomposizione organica delle funzioni amministrative, che avrebbero dovuto rispecchiare nella loro titolarità la concretezza dei bisogni ai quali rispondere e delle finalità da perseguire.

A proposito del modello programmatorio, è opportuno ricordare che con le riforme del 1975 e del 1977 si afferma (anche se in modo embrionale rispetto a quanto sarà fatto nel 1990 con l'articolo 3 della

legge n. 142) che i livelli amministrativi locali non hanno solo il dovere di rispettare le indicazioni degli strumenti programmatori dei livelli superiori, ma possono partecipare alla definizione degli obiettivi della programmazione di questi ultimi.

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

Il legislatore delegato, sfruttando forse oltre misura la delega ricevuta, ha abilmente superato l'ostacolo che il contenuto letterale dell'articolo 117 della Costituzione sembrava frapporre non solo a un organico trasferimento di funzioni in capo all'ente che meglio avrebbe potuto gestirle (cioè, al Comune) ma anche a una moderna visione degli interventi pubblici in risposta ai "bisogni della persona", ormai incompatibile con l'obsoleto modello crispino (legge 17 luglio 1890, n. 6972).

È ben noto, infatti che l'articolo 117 della Costituzione non indica espressamente la materia dei "servizi sociali" fra quelle la cui competenza è attribuita alle Regioni; l'articolo 117 della Costituzione, da un lato cita i "servizi sanitari e ospedalieri", ma dall'altro parla solo di "beneficenza pubblica" facendo propria un'espressione evidentemente mutuata dalla vecchia legge Crispi del 1890.

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

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

Non può non risultare di tutta evidenza l'importanza sostanziale che ciò ha avuto nel nostro sistema di servizi, anche se la circostanza data dal fatto che la recente legge quadro rinnovi tali prescrizioni è sintomo inequivocabile della mancata realizzazione, sotto tale profilo, della riforma del 1977.

2.1 Il significato della legge quadro alla luce delle tappe fondamentali nel percorso evolutivo dei servizi

È ben noto che la legge Crispi, entrata in vigore alla fine del secolo scorso, ha avuto – come meglio si vedrà nel prosieguo delle presenti note – il merito di affermare per la prima volta una diretta responsabilità delle istituzioni pubbliche nella risposta ai bisogni assistenziali dei cittadini: prima del 1890, infatti, la "beneficenza" era considerata un fatto esclusivamente privato, così com'era sancito dalla prima legge (1862) italiana sull'argomento.

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

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

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

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

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

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

L'idea di collegare l'avvio della costruzione di un vero sistema di autonomie locali con la riforma dei servizi alla persona, innanzi tutto, nasceva "zoppa": da un lato veniva approvata la "legge quadro" dei servizi sanitari e ospedalieri (la legge 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del Servizio sanitario nazionale*), ma dall'altro le forze politiche non riuscivano a trovare gli equilibri e la maturità necessari per portare ad approvazione anche la corrispondente legge quadro dei servizi socioassistenziali.

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

La paradossale situazione di attesa del sostanziale completamento delle riforme sociosanitarie della fine degli anni Ottanta ha trovato finalmente fine con l'approvazione da parte del Parlamento della legge 328/00, che d'ora in avanti chiameremo semplicemente "legge quadro".

Un'approfondita disamina del contenuto della legge quadro sarebbe incompatibile con le dimensioni e non rientrerebbe, peraltro, nelle finalità di queste note; mi limiterò, pertanto, ad alcune schematiche considerazioni circa il significato di fondo della nuova legge e circa le più importanti "chiavi di lettura" che possono costituire un criterio utile a chi intenda approfondire i temi che la caratterizzano.

Il significato di fondo della recentissima riforma è, a mio avviso, riconducibile alla scelta – con riferimento ai servizi sociali – di un nuovo modello di stato sociale, alternativo sia a un modello "neoliberale", di stampo ottocentesco (che, ovviamente in forme evolute, caratterizza ancora oggi il sistema di *welfare state* di alcuni Stati extraeuropei), sia al modello "statalista" che era venuto formandosi nel nostro Paese a partire dalla fine del XIX secolo, a seguito delle riforme introdotte dalla legge Crispi e che potremmo più correttamente definire come "pubblico istituzionale".

Fra i due modelli estremi che ho indicato, la legge quadro ha ritenuto di scegliere una "terza via", proponendo un modello di tipo solidaristico in cui le responsabilità pubbliche (cioè le pubbliche funzioni), riguardanti la risposta ai bisogni "sociali" delle persone e delle loro formazioni sociali (in particolare le famiglie), sono attribuite anche a soggetti "non istituzionali", ma nel quale le istituzioni pubbliche svolgono comunque il fondamentale ruolo di garanti dell'esistenza, della qualità e dell'accessibilità delle risposte.

Per intendere correttamente la scelta del legislatore occorre ricordare (riprendendo un tema al quale già si era accennato) che l'evoluzione del sistema dei "servizi e degli interventi sociali" (o, almeno, di quel tipo di attività che oggi ricadono in tale concetto), si è snodata in quattro tappe fondamentali.

La prima è costituita dalla legge con la quale, nel 1862, il Regno d'Italia da poco proclamato intervenne per la prima volta per disciplinare le attività di "beneficenza" (privata).

La legge del 1862 è caratterizzata sotto un duplice profilo: quello dell'intento "discentralizzatore" (così definito nella curiosa espressione contenuta nella circolare ministeriale del 23 dicembre 1862), e quello del riconoscimento della natura rigorosamente privata delle attività in questione e, quindi, della sostanziale estraneità delle relative responsabilità.

Nella legge del 1862, dunque, alla beneficenza non viene riconosciuta la natura di funzione pubblica.

Sotto il profilo del decentramento, non va dimenticato che la scelta omologatrice e centralistica è stata compiuta solo nel 1865; a tale proposito è sorprendente l'attualità delle affermazioni del Governo di allora, che nella circolare ministeriale sopra citata enfatizza l'importanza della "territorialità" dell'analisi dei bisogni e della definizione delle risposte, individuando nel livello comunale quello più appropriato.

Va poi ulteriormente evidenziato che la legge del 1862 si propone, sì, di disciplinare la "beneficenza", ma si tratta di una beneficenza la cui responsabilità sostanziale è lasciata integralmente ai privati e nella quale le istituzioni pubbliche svolgono soltanto un ruolo di vigilanza e di garanzia di correttezza e di onestà, restando del tutto estranee a qualsiasi forma di garanzia di risposta ai bisogni.

Nella legislazione di metà Ottocento, dunque, la funzione pubblica non riguarda direttamente i bisogni sociali, ma solo le attività benefiche in quanto tali.

La seconda tappa fondamentale nell'evoluzione dei "servizi" è costituita, com'è ben noto, dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, meglio nota come "legge Crispi; la quale, a torto, è stata recentemente citata come la norma che – prima della legge 328/00 – arcaicamente disciplinava il sistema dei servizi sociali nel nostro Paese.

La legge Crispi, infatti, non ha mai *disciplinato* il "sistema dei servizi sociali" (o, meglio, della "beneficenza pubblica"); l'unico articolo che riguarda aspetti "sostanziali" del sistema è il genericissimo articolo 1, nel quale si fornisce la definizione delle Istituzioni pubbliche di beneficenza (Ipb: la "a" di Ipab è stata aggiunta solo oltre trent'anni dopo, nel 1923).

In tale articolo, pur dopo aver legato l'intervento di beneficenza al presupposto dello stato di povertà, si chiarisce che la "beneficenza" non va intesa semplicemente come elargizione economica "riparatrice" dello stato di bisogno, ma anche quale intervento finalizzato a prevenire il bisogno e a favorire l'inserimento o il reinserimento sociale dei "poveri".

Per il resto, la legge Crispi, e i due regolamenti di attuazione (il regolamento di amministrazione e quello di contabilità) si limitano a disciplinare – piuttosto bene, per la verità – sotto il profilo amministrativo e contabile la vita delle Ipb (*alias* Ipab).

È quindi del tutto errato affermare che la legge 6972/1890 abbia disciplinato, almeno sotto il profilo sostanziale, il sistema dei servizi sociali.

Se, da un lato, non può essere negato che il requisito dello stato di povertà, almeno dal punto di vista "culturale" (non certo da quello sostanziale, essendo stato superato prima dalla giurisprudenza e poi anche, come già visto, dalla legislazione con il DPR 616/77), abbia a lungo condizionato, ostacolandolo, nel nostro Paese lo sviluppo di un moderno sistema di servizi, dall'altro, dal punto di vista storico, non può essere disconosciuto il grande valore politico della riforma crispina che, uscendo dal concetto ottocentesco della beneficenza quale responsabilità volontariamente assunta dai privati di buona volontà, afferma il principio di responsabilità pubblica nella risposta allo stato di bisogno delle persone e delle famiglie e con essa pone le basi per lo sviluppo dello stato sociale.

Certo, si tratta di una responsabilità molto "generica" e priva di garanzie quanto a livelli quantitativi e qualitativi di risposta; ma ciò che conta è la forte espressione del principio di "pubblicità" e il riconoscimento della relativa pubblica funzione.

L'ago della bilancia veniva, però, sbilanciato in senso contrario a quello precedente: la legge Crispi è stata infatti interpretata nel senso che per le Ipab quella pubblica fosse l'unica forma istituzionale attraverso la quale la beneficenza avrebbe potuto legittimamente esprimersi, sia con riferimento alle altre responsabilità pubbliche (a Comuni e Province sarebbero state attribuite solo limitate competenze "settoriali"), sia con riferimento all'impossibilità di formalizzare le iniziative private in modalità diverse dalla costituzione di un'Ipab. Tale ultimo aspetto ha, dopo quasi un secolo e dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, portato alla storica sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato – limitatamente a tale profilo – l'illegittimità costituzionale delle legge del 1890 aprendo la strada alla privatizzazione delle Ipab.

Dopo la legge Crispi, occorrerà attendere – come già visto – la seconda metà del XX secolo per incontrare la terza tappa fondamentale dell'evoluzione del sistema dei servizi e per assistere a una riforma assimilabile per importanza a quella crispina: è solo con il 1977 che anche dal punto di vista formale il requisito dello stato di povertà viene superato e che la frammentazione e la settorializzazione delle

responsabilità viene risolta in unitarietà (con l'attribuzione al Comune di tutte le funzioni relative alla predisposizione e all'erogazione dei servizi sociali) e in integrazione (con l'attribuzione al Comune non solo delle funzioni socioassistenziali ma anche di quelle sanitarie).

Ciò che non muta con la riforma del 1977 è la rigorosa "pubblicità" della funzione; ciò che manca è l'organica disciplina del sistema dei servizi sociali, per la quale, come già ricordato, sarebbe stata necessaria una legge quadro analoga a quella dei servizi sanitari (legge 833/78), che però, come ormai sappiamo, avrebbe visto la luce soltanto dopo ventitre anni.

Anche se può sembrare paradossale, con il senno di poi è ragionevole affermare che la lunga attesa è stata, tutto sommato, un fatto positivo e non negativo.

Se la riforma del sistema dei servizi sociali fosse stata "pensata" e avesse trovato espressione legislativa in quegli anni, essa non avrebbe probabilmente trovato un contesto pronto a recepirla, se non a condizione di esprimere contenuti che in breve volgere di tempo sarebbero stati superati da altre importanti riforme e dall'evoluzione stessa delle caratteristiche economico-sociali e politico-culturali del Paese.

Sempre con il senno di poi, è corretto affermare che la legge quadro è arrivata proprio quando doveva arrivare, cogliendo, forse per caso, forse per la determinazione di chi l'ha sostenuta nel sofferto *iter* parlamentare, una breve "finestra" apertasi dopo il superamento del modello "statalista", crispino e ottocentesco, ma fortunatamente prima di un possibile, paventato ritorno a un modello neoliberale, pure di stampo ottocentesco (1862) nel quale le istituzioni pubbliche avrebbero potuto disimpegnarsi pericolosamente dalle proprie responsabilità di garanzia sostanziale di una risposta corretta ed esigibile ai bisogni sociali della comunità, con la fine o un grave ridimensionamento della relativa funzione pubblica.

In altre parole, la legge quadro ha saputo superare lo "statalismo" insito in tutte le riforme dal 1890 in poi, mantenendo la pubblicità della funzione sociale e allargandone l'esercizio anche ai soggetti privati.

Prima di passare a un sintetico esame dei contenuti della legge 328/00 è però necessario ricordare brevemente l'evoluzione che ha caratterizzato il sistema delle autonomie locali dopo le riforme degli anni Settanta.

3. La riforma delle autonomie locali

Nel giugno 1990 entrava in vigore la legge 142/90, vero e proprio punto di arrivo del lungo processo di preparazione di quell'assetto autonomistico che, ben delineato nella Costituzione, aveva richiesto quattro decenni di maturazione prima di arrivare a "compimento".

Per "compimento" non si può certo intendere "momento finale", ma "livello di attuazione" tale da permettere di considerare realizzato uno standard di autonomia compatibile con il modello costituzionale; nella Carta costituzionale, com'è noto, l'autonomia non è definita in modo puntuale nella "quantità", ma qualitativamente, come "modo di essere" delle istituzioni, aperto a progressivi e non predefiniti sviluppi.

Il ruolo del Comune, così come tracciato dalla riforma delle autonomie locali è assolutamente coerente sia con l'evoluzione reale dell'ente locale, sia – e con specifico riferimento ai servizi sociali – con il contenuto del DPR 616/77 e della legge 833/78.

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

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

Anche con più specifico riferimento ai servizi, le scelte "storiche" delle riforme del 1977-1978 trovano conferma e valorizzazione nella riforma delle autonomie locali.

- Il potere delle Regioni di definire forme di collaborazione obbligatoria fra comuni – già presente nel DPR 616/77 – trova corrispondenza nell'analoga disposizione contenuta nella legge 142/90, che estende in senso generale tale potere della Regione, che quindi non è più limitato ai servizi sociosanitari.
- La partecipazione degli enti locali minori alla programmazione regionale (e di questa a quella nazionale) trova conferma e approfondimento nell'articolo 3 della legge 142/90.
- Il nuovo potere statutario; la separazione fra politica e gestione non può non essere elemento catalizzatore di un processo di rinnovamento qualitativo dei servizi sociali nei quali, in passato, la commistione fra politica e tecnica aveva pesantemente condizionato la realizzazione del nuovo sistema dei servizi previsto dal DPR 616/77.
- Il nuovo ruolo programmatorio e di supporto attribuito alle Province può essere utile elemento di promozione della programmazione comunale e di facilitazione per i Comuni di minori dimensioni.

- La definizione della programmazione regionale come programmazione "a maglie larghe" (che deve lasciar spazio per gli strumenti programmatori di livello inferiore).

3.1 Regioni e programmazione dei servizi sociali

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

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

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

Con tale norma si è aperta la strada alla nascita, nei nostri Comuni, di veri e propri "piani regolatori del sociale" che contengano – in analogia con i piani regolatori urbanistici – indicazioni programmatorie e promozionali (sotto forma di incentivi, disincentivazioni, e – ove possibile – divieti, autorizzazioni, controlli ecc.) tali da orientare e sostenere lo sviluppo "possibile" dei servizi alla persona, in un quadro coerente con l'analoga programmazione regionale.

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

I piani previsti dalla legge 285/97, nelle Regioni dotate di una normativa che prevede i "piani di zona", altro non sono che uno specifico "settore" dello strumento della pianificazione sociale generale. Nelle Regioni che tale normativa ancora non hanno, i piani della suddetta legge non hanno potuto che costituire un autonomo strumento di programmazione; ma, quanto a struttura, logiche,

strumenti e percorsi procedurali, tali piani non presentano alcun elemento che li diversifichi in modo significativo rispetto al più generale "piano di zona", così come esso è andato configurandosi nel nostro ordinamento.

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

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

Si è anche detto che tale momento non costituiva un "punto finale" e che la nostra Costituzione non indica in modo definito il livello di autonomia da raggiungere; per tale ragione, sotto la spinta delle richieste di una revisione in senso federalistico della Costituzione, il Parlamento ha ritenuto di proseguire nella linea delle riforme autonomistiche già caratterizzata dalle grandi riforme del 1975-1977 e del 1990, conferendo al sistema amministrativo italiano il massimo livello di autonomia compatibile con il contenuto della Costituzione.

È per tale ragione che ha visto la luce la legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, meglio nota come "legge Bassanini 1", rispetto alla quale ben si può affermare (usando un'espressione che, impropriamente, era stata inserita nella legge 382/75) il *completamento* del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative dello Stato, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

3.2 Le riforme "Bassanini"

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

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

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

Fra i principi contenuti nella legge 59/90 (sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza organizzativa, differenziazione delle funzioni, copertura finanziaria, autonomia organizzativa e regolamentare), certamente il primo è quello più importante, che condiziona gli altri e in un certo senso li ricomprende e riassume.

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

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

Da tale constatazione si può ricavare una chiave di lettura fondamentale per la comprensione della riforma Bassanini: la corretta applicazione del principio di sussidiarietà tra istituzioni (ma analoga considerazione vale anche per i rapporti fra esse e le formazioni sociali) passa attraverso il sostegno dei livelli di governo superiori nei confronti di quelli inferiori e nessuna funzione può a essi essere sottratta (in ragione di una loro inadeguatezza dimensionale, organizzativa ecc.) se non dopo che i livelli superiori abbiano posto in essere tutti gli interventi possibili e opportuni a sostegno dei livelli inferiori, per metterli in grado di adempiere alle responsabilità a essi attribuite dall'ordinamento e che, nel caso dei Comuni, sono in linea di principio di carattere generale.

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

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

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

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

Ciò che diversifica sostanzialmente una visione neoliberista di tale nuovo assetto sociale da una di ispirazione solidaristica è che nella seconda e non nella prima le istituzioni pubbliche conservano un

ruolo centrale di garanzia della risposta ai bisogni dei cittadini; ruolo che trova espressione in un ambito di collaborazione che potremmo definire "ambito delle responsabilità comunitarie", nel quale istituzioni pubbliche e privati si integrano nel perseguimento di obiettivi condivisi, aventi rilevanza pubblica (esercizio di funzioni pubbliche).

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

L'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti* amministrativi, e l'istituto degli accordi endoprocedimentali e sostitutivi del provvedimento contiene il riconoscimento formale di tale evoluzione e costituisce una novità di portata storica nel nostro ordinamento amministrativo.

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

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

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

Tutto ciò è peraltro ben comprensibile se si presta attenzione alla consuetudine amministrativa, poco avvezza a considerare il Comune quale "promotore di processi", cioè quale soggetto che, pur nella primaria titolarità della funzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà (intesa innanzi tutto nel senso di aiuto), ricerca ogni possibile mezzo per sostenere, promuovere, valorizzare un'assunzione diffusa di responsabilità in capo alla società civile, la massima possibile sinergia fra gli interventi, il più efficace funzionamento delle rete dei servizi e

della solidarietà, riservando il proprio intervento, diretto o indiretto, nella produzione dei servizi e degli interventi solo ai casi in cui – nonostante il "sussidio" – la società civile non abbia potuto o saputo assumere efficacemente l'esercizio della funzione.

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

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

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

Gli strumenti ai quali ho accennato possono essere suddivisi in due grandi ambiti, ciascuno dei quali a propria volta può essere ulteriormente articolato.

I due ambiti fondamentali si distinguono fra loro in quanto riguardanti il settore pubblico, il primo, e le relative forme di collaborazione che potremmo definire "interistituzionali"; le responsabilità comunitarie, il secondo, e le relative forme di collaborazione che potemmo definire "ultraistituzionali", o, meglio e più semplicemente, "comunitarie", ove per comunità si intende quel complesso di soggetti istituzionali e non istituzionali collaboranti nell'esercizio di pubbliche funzioni.

4. Le responsabilità e le collaborazioni istituzionali

Con un'immagine figurata, tali responsabilità e collaborazioni potrebbero essere rappresentate come colonne poste a sostegno del "palazzo", cioè della responsabilità delle istituzioni (prime fra tutte quelle costituite dagli enti locali) quali garanti dell'esistenza, della qualità e dell'accessibilità delle risposte ai bisogni sociali della popolazione.

I presupposti per il corretto esercizio delle funzioni pubbliche sono:

- la dimensione istituzionale degli enti locali;
- la loro possibile dimensione organizzativa;

- l'assetto organico delle amministrazioni;
- il loro assetto organizzativo.

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

A proposito della dimensione istituzionale, dell'assetto organico e dell'assetto organizzativo, bastino alcune brevi considerazioni che hanno il solo scopo di chiarire che cosa si intenda con tali espressioni.

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

Con riferimento, in particolare, ai servizi sociali è di tutta evidenza che anche in un piccolo territorio sono, con ogni probabilità, presenti (anche se in quantità minuscole) bisogni analoghi a quelli di cui sono portatori i cittadini che abitano in comuni di grande dimensione; è però altrettanto evidente che le piccole dimensioni quantitative che caratterizzano sia i bisogni che le risorse a disposizione rendono quanto mai difficile, per le piccole amministrazioni comunali, rispondere direttamente e compiutamente ai bisogni e, di conseguenza, per i cittadini ricevere risposte adeguate a costi accettabili.

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

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

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

Il consorzio, però, proprio perché è un vero e proprio ente, nuovo e diverso da quelli che gli hanno dato vita (e che possono essere an-

che enti pubblici diversi dai Comuni) non può non richiedere notevoli risorse per il proprio stesso funzionamento: apparato di personale, sede, attrezzature ecc. e, dunque, rappresenta una soluzione piuttosto "pesante" che non sempre è adatta alla gestione di servizi sociali.

L'unione di Comuni è un istituto del tutto nuovo, nato con la legge 142/90 come una sorta di "prova di fusione" per Comuni con non più di 5000 abitanti (ed eventualmente uno, e uno solo, con una popolazione compresa tra i 5000 e i 10 mila); tale "prova di fusione" avrebbe dovuto avere una durata massima di dieci anni e concludersi volontariamente con la fusione o con lo scioglimento dell'unione, ovvero con la fusione obbligatoria nel caso in cui l'unione avesse ricevuto contributi regionali.

Con le modifiche recentemente apportate alla legge 142/90 (legge 266/99) i negativi elementi dati dai limiti di popolazione e dalla rigidità delle conseguenze della "prova" sono stati superati e l'istituto dell'unione di Comuni, che fino a ora ha avuto scarso successo, potrebbe essere rivitalizzato e divenire un utile strumento per il superamento degli inconvenienti dati dalle piccole dimensioni, nella possibile prospettiva di una nuova, più consona, dimensione istituzionale.

Con riferimento all'assetto organico, e tenendo presente l'oggetto delle nostre riflessioni, possiamo evidenziare che la corretta assunzione, da parte degli organi comunali, delle funzioni che a essi sono attribuite dalla legge e dagli statuti, e un corretto rapporto fra gli stessi, sono il presupposto affinché qualsiasi modello programmatorio possa essere veramente efficace, e non restare un mero esercizio di stile o un'occasione per rivestire di una maschera di sistematicità e di razionalità una somma di singole iniziative occasionali, non indirizzate organicamente verso un unico fine e tra loro scoordinate.

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

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

È proprio questo il livello "strategico" per un corretto assetto programmatorio e gestionale, in quanto anello di congiunzione tra la

sfera politico-rappresentativa del Consiglio e quella tecnico-gestionale della dirigenza e dell'apparato amministrativo in genere.

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

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

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

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

Il primo elemento che ogni amministrazione locale dovrebbe prendere in considerazione, sia quale fattore condizionante qualsiasi tipo di scelta programmatoria, sia quale oggetto esso stesso di programmazione, è proprio l'elemento umano; è impensabile che un'organizzazione coerente con le nuove caratteristiche del ruolo di Comuni e Province e con i nuovi modelli di azione amministrativa si avvalga di un organico uguale o simile a quello del quale disponeva dieci, venti anni fa.

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

Tutto ciò, naturalmente, non vale solo negli enti di dimensioni medio grandi, ma vale, anche e soprattutto, in quelli di piccole dimensioni, che, proprio a causa della limitatezza delle risorse a disposizione e della modestia quantitativa degli organici, dovrebbero

sopperire con la qualità delle professionalità, grazie alla quale possono concentrarsi su ciò che è essenziale: l'esercizio delle funzioni piuttosto che la gestione diretta di interventi.

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

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

I più importanti strumenti relativi alla dimensione organizzativa sono costituiti dalle convenzioni ai sensi dell'articolo 24 della legge 142/90, dagli accordi di programma di cui all'articolo 27 della stessa legge, dagli accordi di cui all'articolo 15 della legge n. 241/1990.

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

Come già detto, con la legge 142/90 tale potere è stato rinnovato ed esteso anche alle funzioni e a servizi diversi da quelli sociali e, proprio per questi ultimi, è stato definitivamente sancito dalla legge 328/00.

4.1 Le convenzioni fra enti locali

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

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

I "confini" della convenzione sono i seguenti:

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

Le convenzioni *ex* articolo 24 della legge 142/90 devono obbligatoriamente contenere i seguenti elementi:

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

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

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

Recentemente, con la legge del 3 agosto 1999, n. 265, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, l'articolo 24 della legge 142/90 è stato modificato e l'istituto della convenzione è stato reso più chiaro e funzionale.

4.2 L'accordo di programma

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

La funzione dell'istituto è quella di:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La conferenza di servizi della quale stiamo parlando può essere costituita semplicemente da una riunione degli enti interessati, ovve-

ro se ciò sia ritenuto opportuno da chi la convoca, sotto forma di vera e propria conferenza di servizi.

Questa conferenza, che potremmo definire preliminare, rappresenta un elemento molto interessante non solo in quanto tale, in quanto cioè permette di iniziare il lavoro in modo realistico e razionale, ma anche perché può permettere la stipula di protocolli preliminari di intesa.

L'esistenza di tali protocolli preliminari ci aiuta anche a comprendere meglio quale debba essere il contenuto dei veri propri accordi di programma.

La legge infatti stabilisce che gli accordi di programma debbano descrivere tutte le azioni, i tempi, le modalità, i finanziamenti e ogni altro connesso adempimento relativi al programma complesso che le varie amministrazioni che aderiscono si impegnano a realizzare.

In altre parole, gli accordi di programma per potere essere correttamente definiti tali non possono limitarsi a descrivere genericamente obiettivi condivisi, principi, generici impegni di collaborazione ecc., ma devono puntualizzare in veri e propri contratti, nel dettaglio, gli impegni che contrattualmente ciascuno degli aderenti ritiene di assumere.

Si tratta, in altre parole, di tradurre in strumenti contrattuali i contenuti del progetto complesso che dovrebbe opportunamente essere concepito preventivamente attraverso tecniche di *project management*, e solo in un secondo momento trasformato in contratto.

Naturalmente, l'accordo di programma può dirsi concluso solo attraverso il consenso unanime di tutte le amministrazioni partecipanti.

Dopo l'approvazione, l'accordo di programma va pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione e, se adottato con decreto del presidente della Giunta regionale, produce l'effetto di variante dello strumento urbanistico.

La legge 142/90 molto opportunamente prevede anche un organo di vigilanza che ha il compito di controllare l'attuazione dell'accordo di programma e di verificare se, nei tempi previsti dallo stesso, ciascuno degli aderenti pone effettivamente in essere le azioni alle quali si è impegnato.

Questo collegio di vigilanza è composto dai rappresentanti di tutte le amministrazioni ed è presieduto dal presidente della Regione, dal presidente della Provincia o dal Sindaco in relazione alla competenza primaria.

Se all'accordo di programma partecipano anche amministrazioni statali o enti pubblici nazionali, il collegio di vigilanza è presieduto dal prefetto.

La previsione di un collegio di vigilanza nell'ambito dell'accordo di programma è un elemento di novità molto interessante introdotto dalla legge 142/90.

È chiaro però che, affinché tale istituto produca tutti i positivi effetti che gli sono propri, l'accordo di programma non può limitarsi a prevederne soltanto l'esistenza e a indicarne i componenti, ma deve entrare nel dettaglio della regolamentazione del funzionamento e dei poteri del collegio.

Solo a tale condizione evidentemente, il collegio di vigilanza potrà porre in essere gli interventi surrogatori previsti dalla legge e, eventualmente, fungere anche da collegio arbitrale, come previsto dalla norma.

La modestia dello spazio a disposizione per queste riflessioni non ci consente di approfondire questo tema; basti però osservare che la previsione di procedure di arbitrato nell'ambito degli accordi di programma costituisce un'interessante novità, tenuto conto del fatto che la consolidata giurisprudenza non ammetteva procedure di arbitrato relativamente all'attività pubblicistica delle pubbliche amministrazioni.

4.3 Conferenza di servizi

L'istituto costituito dalla conferenza di servizi non è previsto dalla legge 142/90 di riforma delle autonomie locali bensì dalla legge 241/90 relativa al procedimento amministrativo.

È necessario chiarire subito che la conferenza di servizi non è un accordo ma una procedura per arrivare a un accordo.

Utilizzando un'immagine un po' scherzosa potremmo paragonare la conferenza di servizi a un cane bassotto: tutti sanno che i cani bassotti costituiscono una razza selezionata dagli allevatori per possedere due particolari qualità: la caratteristica forma bassa e allungata e una particolare aggressività nel carattere.

La prima caratteristica permette ai cani bassotti di infilarsi agevolmente nella tana della volpe; la seconda permette loro, una volta infilati nella tana, di essere abbastanza aggressivi nei confronti della volpe, in modo da stanarla.

La conferenza di servizi assomiglia molto a un cane bassotto, anche se nel caso della conferenza di servizi l'oggetto non è costituito da una volpe ma dalle pubbliche amministrazioni.

La conferenza di servizi, insomma, produce nei confronti delle pubbliche amministrazioni riottose lo stesso effetto che un cane bassotto produce nei confronti delle volpi che si sono rintanate.

La conferenza di servizi però, a differenza dalla caccia alla volpe, non può, se non in un caso eccezionale, concludersi con una metaforica cattura dell'amministrazione dissenziente.

Di regola, ciascuna amministrazione può ben dissentire dalle proposte fatte da chi ha convocato la conferenza di servizi, ma lo deve fare comunicando il proprio motivato dissenso entro venti giorni dal momento della decisione.

In pratica, possiamo dire che un'amministrazione che venga convocata a una conferenza di servizi ha l'onere di parteciparvi con un rappresentante che sia in grado di esprimere efficacemente la volontà dell'amministrazione.

Quest'ultima riflessione introduce un ulteriore elemento di riflessione: i rapporti fra i poteri di rappresentanza di chi partecipa alla conferenza e la normale attribuzione di poteri ai vari organi dell'ente.

In altre parole, è pur vero che il rappresentante in seno alla conferenza deve essere in grado di esprimere validamente la volontà dell'ente, ma è altrettanto vero che, come il giudice amministrativo ha chiarito, tale circostanza non può portare a sovvertire la normale distribuzione dei poteri fra gli organi.

Quindi, fatta eccezione per il caso in cui chi partecipa alla conferenza sia un organo monocratico e come tale esprima in seno alla conferenza i propri normali poteri, sarà necessario che la partecipazione alla conferenza di servizi venga preventivamente prevista dall'organo competente in relazione alla materia da trattare e che questo conferisca alla rappresentante dell'ente i necessari poteri.

Nel caso in cui un'amministrazione regolarmente convocata non partecipi alla conferenza, ovvero vi partecipi, ma con un rappresentante privo di poteri, ovvero, ancora, avendo partecipato e trovandosi dissenziente rispetto alle decisioni prese, non comunichi il proprio motivato dissenso entro venti giorni, essa si troverà vincolata alle decisioni assunte da altri.

Recentemente, con un'importante modifica apportata all'articolo 14 della legge 241/90, si è introdotta la possibilità per l'amministrazione procedente di decidere "comunque", e in tale caso l'amministrazione o le amministrazioni dissenzienti dovranno, entro trenta giorni, far deliberare ai propri organi consiliari la sospensione della decisione. Nel caso in cui ciò non avvenga, o non avvenga nei termini previsti dalla legge, la decisione così come presa diventa esecutiva anche nei confronti dell'amministrazione che non è d'accordo.

Infine, va ricordato che in casi evidentemente da considerare del tutto eccezionali, il Consiglio dei ministri può imporre le proprie decisioni, superando così il dissenso espresso da altri.

4.4 L'articolo 15 della legge 241/90

L'articolo 15 della legge 241/90 contiene una norma la cui importanza viene purtroppo spesso sottovalutata.

Tale norma prevede che anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14 (cioè dalla conferenza di servizi) le amministrazioni pubbliche possano sempre concludere fra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

La legge prosegue, poi, precisando che si applicano i principi dell'articolo 11, cioè quelli relativi agli accordi endoprocedimentali o sostitutivi.

Tali accordi devono essere conclusi con atto scritto e a essi si applicano i principi del codice civile. Le questioni relative a tali accordi, a prescindere dalla circostanza che si discuta di interessi legittimi o di diritti soggettivi, sono sottoposte alla giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi regionali.

L'importanza dell'articolo 15 nel nostro ordinamento giuridico è data dal fatto che con tale norma viene introdotta la possibilità per tutte le pubbliche amministrazioni di negoziare fra loro l'esercizio delle proprie funzioni e di stipulare rispetto a esse veri e propri contratti, che non possono non essere definiti come "di diritto pubblico".

In altre parole, lo strumento costituito dagli accordi di cui all'articolo 15 è estremamente versatile e permette alle pubbliche amministrazioni di accordarsi fra loro nell'esercizio delle rispettive funzioni al di fuori di rigidi schemi precostituiti, compresi quelli di cui agli articoli 24 (convenzioni) e 27 (accordi di programma) della legge 142/90.

Purtroppo, le possibilità offerte dall'articolo 15 non vengono adeguatamente sfruttate dalle nostre pubbliche amministrazioni; ciò avviene, a mio avviso, proprio a causa della grande elasticità di utilizzo della norma, che probabilmente incute una certa "paura" a funzionari e amministratori, da sempre abituati a muoversi entro stretti vincoli formali e procedurali.

5. Le responsabilità comunitarie e le collaborazioni pubblico-privato: la riforma delle autonomie locali e la legge quadro 328/00

5.1 La partecipazione

Anche a non voler tenere conto della recente legge quadro, parlare di legge 285/97 senza parlare di partecipazione è evidentemente impossibile.

È a tutti ben noto che il modello proposto dal legislatore con questa legge è profondamente ispirato a principi di partecipazione e di condivisione a tutti i livelli.

Peraltro, il valore della partecipazione è stato negli ultimi anni fortemente valorizzato nel nostro ordinamento giuridico.

Basti ricordare che un intero settore della legge 142/90 è dedicato proprio all'istituto della partecipazione; in particolare, l'articolo 6 afferma che i Comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere. I rapporti di tale forme associative e con il Comune sono disciplinati dallo statuto.

L'articolo 6 prosegue poi affermando che nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione, nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore

20 venti bis

tutela di interessi collettivi, e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame.

Lo stesso articolo aggiunge che possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

Tali contenuti sono stati recentemente valorizzati e ampliati dalla legge 265/99.

Ma non è solo la legge 142/90 a interessarci con riferimento agli istituti della partecipazione e ai loro riflessi nell'attuazione della legge 285/97.

La legge 241/90 contiene, all'articolo 12, una disposizione molto interessante che può essere valorizzata proprio a proposito della partecipazione a progetti che interessino la pubblica amministrazione, come nel caso della legge 285/97.

Il suddetto articolo 12, infatti, stabilisce che la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla determinazione e alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

Anche tenendo conto del particolare periodo in cui è stata approvata, questa norma appare prioritariamente finalizzata a garantire trasparenza e correttezza nell'erogazione di contributi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Ma, a ben vedere, essa può essere validamente utilizzata anche per finalità completamente diverse, per consentire alle pubbliche amministrazioni di creare un collegamento fra i propri piani e programmi e le iniziative dei privati.

Possiamo, infatti, ipotizzare che i regolamenti di cui all'articolo 12 prevedano modalità e procedure attraverso le quali le pubbliche amministrazioni rendano noti alla cittadinanza i propri piani e i propri programmi in particolari momenti dell'anno, soprattutto al momento dell'approvazione del bilancio preventivo.

Ciò darebbe la possibilità ai privati, che fossero interessati a collaborare con le pubbliche amministrazioni nell'attuazione di tali piani e programmi, di formulare delle proposte concrete (concepite sotto forma di progetti attuativi) a fronte delle quali le amministrazioni dovrebbero offrire utilità di vario tipo quali incentivi posti a sostegno delle proposte collaborative dei privati; naturalmente, i regolamenti in questione dovrebbero disciplinare puntualmente sotto il profilo procedurale tali situazioni garantendo, in particolare, il rispetto di alcuni principi fondamentali quali quello di legalità, di *par condicio*, di economicità, e di buona amministrazione.

In tal modo attraverso il regolamento previsto dall'articolo 12 si potrebbe arrivare non solo a garantire il rispetto dei principi di trasparenza

ai quali prioritariamente la legge 241/90 è dedicata, ma anche a dettare una specifica disciplina per le collaborazioni pubblico-privato che sono così importanti – tra l'altro – per l'attuazione della legge 285/97.

L'importanza del regolamento in questione per finalità di incentivazione è stata ben colta dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia con la propria legge regionale 7/00.

5.2 I servizi pubblici locali: i servizi sociali

L'attuazione della legge 285/97 porta con sé anche le problematiche relative alla gestione dei servizi pubblici locali.

Infatti, è di tutta evidenza che i problemi, che si pongono nel momento in cui gli enti locali debbono decidere attraverso quali modalità attuare gli interventi della legge 285, non sono diversi da quelli che si pongono in generale a proposito della gestione dei servizi pubblici locali, in genere, e dei servizi sociali, in particolare.

L'attuale contenuto testuale dell'articolo 22 della legge 142/90 non ci è di grande aiuto: le indicazioni che nella legge sono abbinate alle diverse forme di gestione dei servizi (in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione e a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata), nonostante il riferimento ai servizi sociali collegato alla gestione attraverso istituzione, ben poco ci aiuta.

Ciò che conta quando una pubblica amministrazione si trova nella necessità di stabilire le modalità di gestione di un servizio, e in particolare di un servizio sociale, è la chiarezza con la quale vengono scomposte e analizzate le componenti che, in linea di massima, sono sempre presenti in tutti i servizi.

Tali componenti sono:

- la rilevazione dei bisogni;
- la rilevazione delle risorse;
- la programmazione;
- la progettazione;
- la gestione;
- il finanziamento;
- il controllo;
- la valutazione.

Perché un servizio possa correttamente essere definito come "servizio pubblico" è necessario che le prime tre componenti e le ultime due vengano conservate nella diretta disponibilità della pubblica amministrazione.

Invece, le componenti costituite dalla progettazione, dalla gestione e dal finanziamento possono essere delegate (o, in una logica di sussi-

diarietà orizzontale, in tutto o in parte "lasciate") anche a soggetti privati nel caso in cui ciò venga ritenuto opportuno e conveniente.

5.3 Le possibili "privatizzazioni"

Alla luce di queste considerazioni, il significato stesso del termine "privatizzazione" può dar luogo a interpretazioni molto diverse l'una dall'altra.

Se si esclude il caso in cui alla privatizzazione corrisponde il ritiro totale della pubblica amministrazione da qualsiasi responsabilità relativamente ai bisogni della cittadinanza, la privatizzazione può concretizzarsi in una gamma vastissima di rapporti nei quali l'amministrazione pubblica può svolgere ruoli più o meno diretti e più o meno coinvolgenti, ma comunque significativi sotto il profilo dell'assunzione di responsabilità.

Anche se la gamma di modelli è praticamente infinita, possiamo individuare alcuni modelli tipici sui quali soffermare la nostra attenzione.

5.4 Esternalizzazione

Negli ultimi anni l'esternalizzazione della gestione dei servizi sociali a mezzo di contratti di appalto è diventata la modalità gestionale più praticata.

La scelta di questa modalità gestionale porta con sé principalmente due ordini di problematiche.

Poiché i rapporti fra pubblica amministrazione e soggetto gestore verranno disciplinati essenzialmente attraverso un contratto di appalto è proprio ai contenuti contrattuali che l'attenzione della pubblica amministrazione deve innanzitutto rivolgersi.

Stendere un buon contratto relativo alla gestione di un servizio sociale non è cosa facile.

Purtroppo, nell'esperienza comune si riscontra molto spesso che questi contratti pongono più attenzione agli aspetti formali che a quelli sostanziali, che vengono trascurati.

In altri casi, si commette l'errore opposto e si definiscono come contratti quelli che sono invece dei documenti tecnici di progettazione.

Se si trattasse di realizzare un'opera pubblica, a nessuno verrebbe in mente di confondere il progetto di un ponte con il contratto relativo alla sua realizzazione.

Nei servizi sociali, invece, succede proprio questo.

Anche nelle migliori delle ipotesi, quando, cioè, l'elemento tecnico è preso in buona considerazione, i contratti si limitano talvolta a rinviare ai contenuti progettuali.

Ma, com'è ovvio, i progetti, quali documenti tecnici, non sono formulati in modo tale da rendere chiari ed espliciti i doveri e diritti delle parti, e ciò accade proprio perché questa non è la funzione di un contratto.

Un buon contratto relativo all'esternalizzazione della gestione di un servizio sociale, quindi, non può che prendere atto di un buon progetto tecnico e tradurlo in una serie organica di norme aventi la finalità di disciplinare il rapporto contrattuale, al fine della migliore realizzazione del progetto.

Perché ciò sia concretamente possibile è necessaria una buona collaborazione e integrazione professionale fra i funzionari tecnici (assistenti sociali o altro) e i funzionari amministrativi (dirigenti, quadri ecc.) che devono collaborare fra loro, parlando necessariamente un linguaggio comune, sulla base di obiettivi condivisi.

Ciò, naturalmente, vale anche quando la definizione dei contenuti progettuali avvenga in collaborazione con soggetti esterni, del terzo settore, che collaborino nelle iniziative di riferimento.

Il secondo ordine di problematiche è costituito dalle modalità procedurali che le pubbliche amministrazioni devono seguire e rispettare per individuare il soggetto contraente.

Questo è uno dei temi "più gettonati" degli ultimi anni, e ciò non deve meravigliare se si tiene conto dell'importanza, anche economica, che i contratti di appalto per la gestione dei servizi sociali hanno assunto da qualche tempo.

Purtroppo, spesso, la scarsa competenza giuridico amministrativa dei commentatori oltre che gli interessi economici coinvolti, ha fatto sì che i problemi non venissero affrontati e risolti con la chiarezza e la correttezza che sarebbero state dovute.

Per quanto ci riguarda, dobbiamo innanzi tutto ricordare che le norme base, poste a disciplina dell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni, sono contenute in due antichi regi decreti, risalenti il primo al novembre del 1923 e il secondo al maggio del 1924.

Il primo si intitola *Nuove disposizioni sulla amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato*, il secondo è il relativo regolamento di esecuzione.

La circostanza costituita dal fatto che il decreto, nella propria formulazione letterale si riferisce allo Stato, non deve trarre in un inganno: leggi successive, infatti, hanno esteso l'applicabilità dei due regi decreti praticamente a tutto il settore pubblico, compresi, naturalmente, anche gli enti locali.

Recentemente la materia degli appalti di servizi da parte degli enti pubblici è stata oggetto di una nuova, organica disciplina a opera della Comunità europea.

Nel 1993 gli organi comunitari hanno approvato una direttiva che è stata recepita nel nostro Paese dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

L'impianto fondamentale di questo decreto legislativo non contraddice e anzi conferma i principi giuridici posti a base dei vecchi regi decreti del 1923 e del 1924, rispetto ai quali ha, tuttavia, un contenuto di gran lunga più approfondito, specifico e particolare.

Tale maggiore articolazione è evidentemente dovuta all'aumentata importanza degli appalti di servizi nell'azione amministrativa e alla correlata esigenza di più sofisticati strumenti e procedure di accordo contrattuale.

È pur vero che alla maggiore articolazione corrisponde inevitabilmente l'aumento della complicazione, ma è anche altrettanto vero che essa mette a disposizione strumenti più sofisticati e potenzialmente produttivi, se correttamente impiegati, di migliori risultati nella scelta del contraente.

Personalmente, ritengo che anche nei servizi sociali questi nuovi sofisticati strumenti procedurali potrebbero produrre effetti positivi.

Purtroppo, una serie di sfortunate circostanze ha contribuito a produrre risultati non del tutto positivi nelle prime esperienze di utilizzo delle nuove procedure.

Fra queste sfortunate circostanze, quelle che hanno maggiormente influito sono state certamente l'inesperienza di operatori e amministratori, i timori del "dopo tangentopoli", le strumentalizzazioni che spesso sono state fatte a opera dei molteplici, opposti interessi coinvolti.

In particolare, la questione del cosiddetto "prezzo più basso" ha finito col diventare un vero e proprio "tormentone" nazionale.

Tutti (o quasi tutti) sanno benissimo che le modalità di scelta del contraente previste dalla normativa comunitaria non sono costituite soltanto dal criterio del "prezzo più basso", ma anche dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e dall'appalto concorso.

Nonostante ciò, di fronte a scelte sbagliate di molti funzionari amministrativi che impropriamente hanno scelto il criterio del prezzo più basso per l'espletamento di gare d'appalto relative a servizi sociali, il mondo della cooperazione ha spesso reagito addebitando i risultati negativi di tali procedure non tanto alle scelte sbagliate concretamente fatte dalle amministrazioni, ma a presunte incompatibilità dello strumento in sé considerato con l'affidamento di servizi sociali.

È forse inutile precisare che questo atteggiamento si è molte volte tradotto nell'insistente richiesta dell'abbandono delle procedure di gara previste dalla legge a favore del ricorso a trattative dirette e riservate alle sole cooperative sociali.

Questo atteggiamento non ha certo contribuito a un positivo chiarimento circa l'estensione e le modalità dell'applicazione della normativa comunitaria all'appalto di servizi sociali.

È pur vero, infatti, che non sempre i rapporti di collaborazione fra pubbliche amministrazioni e cooperative sociali si traducono in veri e propri contratti di appalto, ma è altrettanto vero che, ove ciò oggettivamente accada, il ricorso alle procedure previste dalla normativa comunitaria può essere doveroso e, comunque, non necessariamente si traduce in difficoltà procedurali e in cattivi risultati concreti.

A rendere ancor più intricata la situazione si è aggiunta l'esistenza, ben nota, nella legge 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*, di una norma che, almeno in origine, consentiva alle pubbliche amministrazioni di derogare *in toto* alle procedure di legge nel caso in cui si trattasse di affidare a cooperative sociali di tipo "b" servizi diversi da quelli sociali o educativi.

Tale norma, sottoposta a giudizio degli organi comunitari, è stata da questi ritenuta contrastante con la normativa comunitaria; per tale ragione lo Stato italiano è stato costretto a modificare il contenuto della legge 381/91, limitando la possibilità di deroga alla normativa in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni ai soli contratti di appalto inferiori alla soglia comunitaria che, com'è noto, è fissata in 200 mila ecu.

Il risultato è dato, quindi, dal fatto che, al momento attuale, pubbliche amministrazioni possono legittimamente derogare alle norme relative alle procedure per la stipula di contratti fornitura di beni o servizi (diversi da quelli sociali ed educativi) solo nel caso in cui l'importo contrattuale sia inferiore ai 200 mila ecu.

Va, infine, precisato che sia la direttiva comunitaria, sia il decreto legislativo nazionale di recepimento, comprendono due allegati costituiti da due elenchi, il primo dei quali enumera le categorie di servizi rispetto alle quali la normativa comunitaria si applica integralmente, mentre il secondo descrive tutte quelle categorie di servizi rispetto alle quali la normativa in questione non si applica che in modo del tutto marginale e non significativo.

Gli appalti di servizi sociali e sanitari sono contenuti proprio in questo secondo elenco e, quindi, a essi la normativa comunitaria praticamente non si applica mentre, di conseguenza, trova applicazione quella nazionale.

Come se ciò non bastasse, si è recentemente inserito un nuovo elemento di incertezza, costituito dall'entrata in vigore anche nel nostro Paese, nell'ottobre del 1999, della direttiva comunitaria 97/52 che ha modificato la precedente normativa, recepita a propria volta nel decreto legislativo 157/95.

L'aspetto problematico di questa recente normativa comunitaria è costituito dalla circostanza che da una lettura non attenta del testo

non è possibile comprendere se con essa il legislatore comunitario abbia o no inteso abolire la distinzione fra i due allegati.

In altre parole, non appare, con l'evidenza che sarebbe stata opportuna, se ai servizi sociali e quelli sanitari si debba oppure no applicare, oggi integralmente, la normativa comunitaria contenuta nel decreto legislativo n. 157 del 1995 così come modificato a opera della direttiva 97/52.

In un primo momento autorevoli commentatori avevano decisamente affermato che la distinzione fra i due allegati era stata abolita.

A una più attenta lettura del testo della direttiva comunitaria (e del decreto legislativo nazionale di recepimento), le cose non appaiono così chiare: se, da un lato, l'articolo 1 della direttiva dice chiaramente che essa si applica anche ai servizi di cui all'allegato "b", più avanti nel testo si conserva invece l'articolo della precedente, che prevedeva tale distinzione.

A ogni buon conto, le incertezze interpretative sono state risolte dal decreto legislativo che il Governo italiano ha emanato per recepire la direttiva (DLgs 25 febbraio 2000, n. 65): dalla corretta lettura del testo del DLgs 157/95, integrato con quello del DLgs 65/00, si comprende che nessuna modifica è intervenuta circa la distinzione fra i due allegati "1" e "22", e che dunque la procedura di gara comunitaria non è necessariamente da applicare agli appalti di servizi sociali e sociosanitari "sotto soglia".

In ogni caso, va tenuto ben presente che la deroga al rispetto delle norme (nazionali) relative ai contratti della pubblica amministrazione, contenuta nell'articolo 5 della legge n. 381 sulla cooperazione sociale, riguarda evidentemente i soli appalti per la fornitura di beni e servizi a cooperative di tipo "B" e non gli appalti per l'affidamento della gestione di servizi sociali o sanitari a cooperative di tipo "A": per queste, evidentemente, pur non trovando applicazione (almeno per il momento) la normativa comunitaria, non può non trovare applicazione quella italiana, che è costituita dai già ricordati regi decreti del 1923 e del 1924.

5.5 Concessione

La modalità di gestione di servizi pubblici locali attraverso concessione rappresenta uno strumento molto interessante per l'affidamento esterno della gestione di servizi sociali e, dunque, per l'attuazione della legge 285/97.

La concessione è un istituto giuridico che risale indietro nel tempo e non va confusa con l'appalto di servizi, rispetto al quale presenta numerose e importanti differenze.

Innanzi tutto, la concessione, a differenza dell'appalto, è un contratto "attivo", nel senso che a tale contratto non consegue un'uscita di somme dalla pubblica amministrazione, bensì, di norma, un'entrata.

Attraverso la concessione la pubblica amministrazione, in pratica, individua nel soggetto privato concessionario una sorta di proprio *alter ego*, un soggetto, quindi, che si sostituisce alla pubblica amministrazione concedente esercitando la relativa funzione e i relativi poteri.

Da tale particolarità consegue il risultato che, mentre nel caso di affidamento in appalto della gestione di un servizio sociale il gestore privato intrattiene direttamente il proprio rapporto con la pubblica amministrazione (anche se è egli stesso a erogare materialmente il servizio agli utenti), nel caso di concessione il privato concessionario intrattiene un rapporto direttamente con gli utenti, ai quali eroga il servizio; in altre parole, mentre nel caso dell'appalto il "cliente" dell'appaltatore è la stazione appaltante, cioè la pubblica amministrazione, nel caso della concessione del servizio il cliente del concessionario è l'utente, e ciò non può non portare con sé una serie di conseguenze numerose ed estremamente importanti.

La struttura del rapporto di concessione, non deve trarre in inganno: non è per nulla vero, come molti invece pensano, che la concessione si risolva in una sorta di "delega totale" da parte della pubblica amministrazione nei confronti del privato; al contrario, nel caso della concessione la pubblica amministrazione più che nell'appalto conserva a pieno titolo una posizione di supremazia nei confronti del concessionario (conseguente alla natura pubblicistica del rapporto) che le consente di svolgere un ruolo di coprogrammazione nel corso del rapporto e di intervenire, se necessario, in modo unilaterale addirittura disponendo l'anticipata cessazione della concessione ove ciò risponda a ragioni di pubblico interesse.

Scegliere un concessionario per la gestione di un pubblico servizio è cosa ben diversa dall'aggiudicare un appalto di servizi. È quindi evidente che alla procedura relativa all'individuazione del concessionario (almeno nel caso di concessione di servizi) non si applicano direttamente le norme relative agli appalti.

È forse superfluo precisare che ciò non può significare che la pubblica amministrazione non sia tenuta, comunque, a rispettare i principi generali che reggono all'azione amministrativa e, in particolare, quelli di *par condicio*, legalità, trasparenza, buona amministrazione.

Anzi, una linea evolutiva di tendenza ormai chiara e consolidata farà sì che, nel volgere di un tempo relativamente breve, le procedure relative alla concessione di servizi saranno in tutto e per tutto assimilate a quelle concernenti di appalti.

Una recentissima novità relativa agli appalti di servizi pubblici è costituita da una norma contenuta nella legge Merloni *ter* che rinvia,

in parte, alla normativa riguardante le concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche la disciplina delle concessioni di servizi.

Questa novità, certamente positiva, introduce nuove certezze nella disciplina delle concessioni: certezze che non mancheranno di produrre benefici effetti nei processi di esternalizzazione di servizi sociali, che dovrebbero trovare nei prossimi anni nuovi impulsi e sviluppi.

5.6 Accreditamento

L'istituto dell'accreditamento, di recente introduzione nel nostro ordinamento giuridico a opera del decreto legislativo 502/92, e ora "ripreso" dalla recentissima legge quadro, va trattato in diretto rapporto con quello della concessione: anche se la dottrina e la giurisprudenza non hanno ancora fornito analisi approfondite di questo nuovo istituto, le analogie che esso presenta rispetto al precedente istituto della "convenzione" consentono di ritenere ragionevolmente che esso, sostanzialmente, ne condivida la natura.

Storicamente, il concetto di accreditamento nasce negli Stati Uniti all'inizio di questo secolo quale strumento posto in essere dall'ordine professionale dei medici al fine di garantire risposta alle esigenze di professionalità di tale categoria.

L'accreditamento, modernamente inteso, trova collocamento fra le attività definibili, in senso lato, "di controllo", costituite, oltre che dall'accreditamento, anche dall'ispezione e dalla certificazione.

I tre concetti si differenziano fra loro in rapporto a tre variabili fondamentali costituite dalla presenza di controlli esterni, dal livello di autoregolazione e da quello di partecipazione.

Passando dall'accreditamento alla certificazione e, successivamente, all'ispezione, diminuisce il livello di controllo interno e aumenta quello di partecipazione e di autoregolazione.

Ciò risulta intuitivo se si attribuisce il corretto significato ai tre concetti di riferimento: ispezione, certificazione e accreditamento.

Per ispezione si intende la verifica, di norma saltuaria, della presenza di situazioni o comportamenti operativi difformi da leggi o da regolamenti: una tale attività può, evidentemente, essere efficacemente svolta solo da un'agenzia esterna rispetto alla struttura che la riceve; le finalità dell'ispezione sono, ovviamente, di tipo "fiscale", essa viene effettuata normalmente in modo saltuario, spesso sulla base di segnalazioni, denunce, notizie di irregolarità.

La certificazione, invece, consiste nella rilevazione e nella garanzia della presenza nella struttura di requisiti minimi (spesso denominati standard), previsti da leggi, regolamenti o norme tecniche e professionali. Essa viene normalmente effettuata *una tantum* a opera di un'agenzia esterna e riguarda prevalentemente aspetti strutturali e solo in parte di processo; in ogni caso, non riguarda la valutazione di risultati.

L'accreditamento, invece, consiste in un'attività di valutazione periodica finalizzata a rilevare non solo l'adesione a criteri previsti dalle leggi o da regolamenti, ma anche e soprattutto a promuovere la qualità. Attraverso l'accreditamento si sviluppa la ricerca di standard qualitativi, anche di efficacia.

È pur vero che l'accreditamento comporta l'intervento di agenzie a un tempo esterne e autonome, ma è altrettanto vero che l'intervento di queste non può efficacemente svolgersi se non attraverso la collaborazione con gruppi di lavoro dell'organizzazione accreditanda, e tale collaborazione ingenera inevitabilmente una ricaduta formativa e innesca un circuito di miglioramento della qualità.

L'istituto dell'accreditamento trova una disciplina legislativa scarna ma concettualmente chiara con il DLgs 229/99, di modifica del DLgs 502/92, con il quale i rapporti fra pubblico e privato in sanità vengono "classificati" in tre diversi livelli: quello dell'autorizzazione, quello dell'accreditamento istituzionale e quello dell'accordo contrattuale.

Con l'estrema sintesi che caratterizza queste note, possiamo affermare che l'autorizzazione costituisce la rimozione di un ostacolo che l'ordinamento impone al libero esercizio del diritto dei privati a svolgere liberamente le proprie iniziative economiche in qualsiasi settore di attività e, dunque, anche in quello dei servizi sanitari e ospedalieri.

Con l'autorizzazione, l'autorità preposta accerta la sussistenza di tutti i presupposti normativamente previsti, affinché l'attività sanitaria possa svolgersi con garanzia di livelli qualitativamente accettabili.

Con l'accreditamento istituzionale, i soggetti (pubblici e privati) già autorizzati a erogare servizi sanitari vengono qualificati come erogatori dei servizi sanitari pubblici; quindi, i servizi sanitari erogati dai soggetti accreditati costituiscono esercizio di vere e proprie funzioni pubbliche, e ciò a prescindere dalla natura pubblica o privata dei soggetti stessi.

Con l'accordo contrattuale, il costo dei servizi erogati dai soggetti accreditati viene posto a carico del fondo sanitario pubblico, e gli utenti, in virtù del principio di libera scelta, potranno a loro piacimento decidere di richiedere il servizio sanitario di cui abbisognano al soggetto erogatore (pubblico o privato) da essi stessi preferito.

Va, infine, ricordato che il DLgs 229/99 stabilisce che le regole fissate per l'accreditamento dei servizi sanitari valgano anche per quelli sociosanitari; tale indicazione rappresenta un aspetto di particolare importanza e delicatezza sotto il profilo della futura disciplina dell'accreditamento nel sociale (demandata dalla legge quadro alle Regioni) e della necessaria integrazione fra servizi sociali, sanitari, sociali a rilevanza sanitaria, sanitari a rilevanza sociale e ad alta integrazione.

Infine, come si dirà anche più avanti, l'accreditamento viene previsto dalla legge 328/00 anche per i servizi sociali, demandando alla Regioni la disciplina di dettaglio.

5.7 Buono servizio

L'infelicissima espressione "buono servizio" è stata coniata per introdurre nei servizi sociali modalità di erogazione simili a quelle previste per i servizi sanitari.

Anche se le sperimentazioni del buono servizio sono ancora assai rare e anche se su di esso non sono ancora state fatte riflessioni approfondite, appare comunque di tutta evidenza che un corretto uso di tale strumento presuppone l'esistenza di alcune condizioni quali: la standardizzazione del servizio, la validità concreta, rispetto a esso, della valutazione dell'utente, l'omogenea distribuzione del servizio sul territorio, una certa diversificazione nell'offerta, la presenza di servizi di buona qualità, e, infine, la concreta capacità della pubblica amministrazione titolare della funzione di svolgere efficacemente il proprio ruolo di programmazione e, soprattutto, di controllo e di valutazione della qualità.

Gli aspetti positivi della gestione attraverso buono servizio sono evidentemente costituiti dalla libertà di scelta dell'utente, dal superamento della gara d'appalto, dalla promozione dell'evoluzione della cooperativa sociale in vera e propria impresa sociale e dall'apertura di un nuovo spazio di interessante sperimentazione nei servizi.

I pericoli, peraltro, sono altrettanto evidenti e sono dati principalmente da possibili strumentalizzazioni degli utenti, dal pericolo di un decadimento del ruolo dell'amministrazione pubblica conseguente anche alla perdita da parte di questa della conoscenza dei servizi e della relativa gestione.

In ogni caso, il buono servizio è previsto (con la denominazione di "titolo" di servizio) dalla legge quadro, come meglio si vedrà esaminando i contenuti di quest'ultima.

5.8 Altri profili di collaborazione innovativa pubblico-privato

In un quadro innovativo di rapporti fra pubblica amministrazione e società civile le collaborazioni pubblico-privato non possono essere ridotte nello spazio importante ma, tutto sommato, angusto della gestione.

Come la legge 285/97 ci ricorda in modo esplicito, anche i soggetti privati possono a pieno titolo partecipare con le pubbliche amministrazioni alla definizione dei piani per l'attuazione della legge.

Sempre di più le pubbliche amministrazioni si aprono ai soggetti privati, sia nell'ambito di specifiche previsioni di legge, sia, in modo più generico, nell'attuazione dei principi introdotti nel nostro ordinamento giuridico dalle recenti riforme, nell'ambito della definizione e dell'attuazione di programmi di intervento pubblici.

Recentemente, la legge finanziaria per il 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*) ha disciplinato ben cinque modalità attraverso le quali pubblici e soggetti privati possono contrattualmente e reciprocamente impegnarsi per l'attuazione di programmi nell'ambito di un nuovo modello di rapporto, che viene ormai definito come di "programmazione concertata".

Fra queste cinque modalità la più nota e sperimentata è certamente quella costituita dai "patti territoriali".

È forse superfluo precisare che gli strumenti di programmazione concertata possono risultare di grande utilità proprio nella definizione e nell'attuazione dei piani previsti dalla legge 285/97.

La correttezza di tale affermazione è stata dimostrata da una legge regionale in tema di servizi sociali caratterizzata da contenuti di elevato profilo (LR Toscana 72/97) e viene ora confermata esplicitamente dall'articolo 3, terzo comma, della legge 328/00.

Le norme appena richiamate costituiscono un'interessante applicazione dei nuovi principi di consensualità introdotti dalla legge 241/90 nell'azione amministrativa: il "contratto di diritto pubblico" che, prima della predetta legge, costituiva un'eccezione nel normale agire autoritativo della pubblica amministrazione, considerato legittimo solo nei casi in cui fosse stato esplicitamente previsto dalla legge, è stato ormai introdotto nel nostro ordinamento giuridico quale modalità ordinaria di concertazione nell'esercizio dell'azione amministrativa. In altre parole, la pubblica amministrazione anche nell'esercizio delle proprie prerogative pubblicistiche è tenuta, per quanto possibile, nei limiti degli spazi di discrezionalità e comunque nel perseguimento del pubblico interesse, a ricercare il consenso dei privati e l'accordo con essi.

Anche sotto questo specifico profilo possiamo ben concludere che la legge 285/97 costituisce un vero e proprio concentrato anticipatore delle più recenti novità introdotte nel nostro ordinamento e, rispetto a esse, rappresenta un banco di prova unico e di estremo interesse.

5.9 I servizi sociali e il principio di sussidiarietà orizzontale richiamato dalla legge 265/99 e dal disegno di legge 7014 di riforma dei servizi pubblici locali

Come già accennato, la discussione sul tema della sussidiarietà orizzontale e sul riconoscimento dell'esercizio di funzioni pubbliche da parte di soggetti non istituzionali non è nuova nel nostro Paese: fin dal momento in cui la Costituzione repubblicana veniva scritta, il legislatore si pose tale problema.

Anche se la Costituzione non contiene esplicite affermazione a tale proposito, è pacificamente riconosciuto dalla dottrina più accreditata che la Carta costituzionale attribuisce ad alcune formazioni sociali (per esempio, alla famiglia) l'esercizio di vere e proprie funzioni pubbliche.

Nel 1997 la discussione sul tema della sussidiarietà orizzontale tornò a riaccendersi in seno alla Commissione bicamerale, che, in un primo momento, approvò un testo che avrebbe dovuto sostituire il nuovo articolo 56 della Costituzione, il quale esplicitamente affermava che solo le funzioni che non fossero più adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei privati e delle loro formazioni sociali avrebbero potuto essere svolte dalle istituzioni pubbliche.

Com'è ben noto, non solo la bicamerale non produsse alcun concreto risultato sotto il profilo della revisione costituzionale, ma lo stesso testo dell'ipotetico nuovo articolo 56 venne in un secondo momento modificato in senso assai meno innovativo.

Nonostante l'insuccesso dal punto di vista dei cambiamenti costituzionali, il principio di sussidiarietà orizzontale ha comunque trovato spazio nel nostro ordinamento giuridico a livello di legge ordinaria.

Ciò è avvenuto sia con un primo, timido accenno contenuto nella legge 59/97, ove – come già evidenziato – si afferma che in virtù del principio di sussidiarietà (verticale) la generalità delle funzioni pubbliche viene attribuita all"ente che è più vicino ai bisogni e alle risorse, anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte della comunità, sia, in modo più esplicito, a opera della legge 265/99, ove si afferma che gli enti locali svolgono le proprie funzioni anche attraverso le autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

Ancor più esplicitamente, il disegno di legge n. 7014 (di iniziativa governativa, già approvato da un solo ramo del Parlamento, al momento in cui queste note vengono scritte) sulla riforma del sistema dei servizi pubblici locali, stabilisce che gli enti locali si occupino della gestione (diretta o indiretta) di questi soltanto nel caso in cui gli stessi non possano essere adeguatamente svolti "in regime di concorrenza" (espressione formale poco entusiasmante se riferita ai servizi sociali), indicando comunque quali compiti delle istituzioni pubbliche locali soltanto quelli di regolazione, controllo e garanzia dell'adeguatezza (anche sotto il profilo dell'accesso in condizioni di equità) delle risposte ai bisogni dei cittadini.

Con crescente chiarezza, insomma, viene a configurarsi un quadro nel quale – in senso generale, e non soltanto a proposito dei servizi sociali – le istituzioni svolgono un ruolo di garanzia di adeguata risposta ai bisogni delle persone e delle famiglie, promuovendo e sostenendo le autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

Tale quadro trova organica rappresentazione, specificamente dedicata ai servizi sociali, nella legge quadro.

5.10 I servizi sociali e le collaborazioni pubblico-privato alla luce della legge 328/00

Il ruolo delle istituzioni pubbliche quali garanti della risposta ai bisogni sociali della comunità e a tal fine "promotrici di processi" costituisce elemento fondante della legge 285/97: in tal senso è corretto affermare che tale legge ha costituito e continua a costituire una buona occasione per far penetrare nella cultura dei servizi una logica nuova e per sperimentare modelli idonei allo scopo.

In altre parole, con riferimento alla riforma generale del sistema dei servizi sociali recentemente compiuta (a livello nazionale) a opera della legge quadro, la prima triennalità di applicazione della legge 285/97 si è rivelata, a un tempo, segno concreto della maturità dei tempi e terreno sul quale sperimentare nuovi strumenti, per realizzare quell'integrazione di responsabilità e di risorse pubbliche e private che costituisce l'imprescindibile presupposto per scongiurare l'arretramento dello "stato sociale", e anzi per garantirne il progresso e il miglioramento.

Sono proprio le caratteristiche fortemente innovatrici e anticipatrici della legge 285/97 che ne determinano il "superamento" (ma certamente, come si dirà, un superamento del tutto particolare) a opera della nuova legge quadro.

In altre parole, in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 328/00, la legge 285/97 vede la propria utilità, quale strumento specificamente dedicato alle politiche minorili, attratta e assorbita (ma non annullata sotto il profilo sostanziale) nell'ambito dagli strumenti a valenza generale (e non settoriale) previsti dalla legge quadro, pur conservando tutta la propria importanza quale legge che indica gli obiettivi di fondo verso i quali le politiche sociali minorili devono tendere e le "logiche" complessive alle quali l'azione amministrativa degli enti locali deve ispirarsi "mettendo in movimento" risorse e iniziative a tutti i livelli.

Ciò in attuazione della legge 285/97 è avvenuto (com'è confermato dall'esperienza dei primi tre anni, che può essere positivamente valutata nonostante i ritardi, le contraddizioni e gli equivoci che talvolta l'hanno caratterizzata) e può continuare ad avvenire; anzi, l'applicazione della legge 285/97 nella seconda triennalità potrà giovarsi dell'entrata in vigore della legge quadro, meglio integrarsi nelle più vaste politiche sociali dell'Eente locale e avvalersi a pieno titolo degli strumenti innovativi di collaborazione, che erano in larga misura già possibili ancor prima dell'entrata in vigore della legge 328/00.

L'utilizzo di tali strumenti, ora, non solo è confortato sotto il profilo della legittimità dal rassicurante contenuto della legge quadro, ma addirittura è indicato da questa modalità preferenziale per l'esercizio delle funzioni sociali pubbliche.

Non c'è alcuna ragione, quindi, per dolersi del "superamento" della legge 285/97: nulla di quanto in essa contenuto è scomparso dal nostro ordinamento giuridico: anzi, i modelli di programmazione e di collaborazione da questa indicati in modo ancora generico e asistematico sono stati perfezionati ed elevati a sistema grazie alla legge 328/00 (basti pensare al parallelismo che intercorre fra il piano locale degli interventi della legge 285/97 e il piano di zona dei servizi sociali previsto dalla legge 328/00) e sono divenuti ora principi regolatori dell'intero sistema dei servizi.

D'altra parte, nessuno ha mai posto in dubbio l'applicabilità della legge 285/97 anche nelle Regioni che – anticipando le recenti scelte compiute a livello nazionale a opera della legge quadro – già avevano delineato un sistema di programmazione sociale locale che nel "piano di zona dei servizi" trovava il proprio fulcro.

In tali Regioni i piani della legge 285/97 hanno di fatto, e in modo per così dire "naturale", costituito un momento specifico – dedicato alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza – dei più ampi strumenti programmatori (piani di zona); così sarà d'ora in poi, dopo la legge quadro, anche nelle altre Regioni.

Per tale ragione è necessario completare queste note, dedicate direttamente alla legge 285/97, ma indirettamente all'intero sistema degli interventi e dei servizi sociali nel quale le politiche minorili devono necessariamente integrarsi, offrendo un quadro sintetico delle caratteristiche fondamentali della legge quadro, con particolare attenzione per i modelli di collaborazione interistituzionale e pubblico-privato che tale legge propone.

Va innanzi tutto chiarito che la legge 328/00, pur contenendo numerose norme direttamente produttrici di effetti innovatori aventi ricadute immediate sull'azione amministrativa e nei rapporti, è una "legge quadro" e che, in quanto tale, dovrà trovare nelle legislazioni regionali attuazione e specificazione operativa.

Quali sono le conseguenze per le Regioni dell'entrata in vigore di una legge quadro sui servizi sociali?

In sede parlamentare ed extraparlamentare non sono mancate le polemiche intorno alle caratteristiche centralistiche o "federalistiche" della nuova legge; in ogni caso, non può essere negato che l'entrata in vigore di una legge quadro comporta una maggiore libertà e certezza nelle scelte delle Regioni; almeno da parte di quelle a statuto ordinario, il cui potere legislativo era precedentemente limitato dai principi della legislazione statale in materia di servizi sociali: principi non sempre facili da individuare.

Dopo la legge 328/00, i principi che le Regioni sono tenute a rispettare sono quelli indicati dalla legge quadro nazionale; tale fatto

costituisce certamente un elemento di chiarificazione e di ampliamento per l'esercizio del potere legislativo delle Regioni a statuto ordinario nella materia della "beneficenza pubblica" che, com'è noto, è indicata nell'articolo 117 della Costituzione fra quelle nell'ambito delle quali alle Regioni a statuto ordinario è attribuito potere legislativo concorrente con quello dello Stato.

Premessa questa doverosa puntualizzazione, è possibile procedere a un esame schematico dei contenuti della legge 328/00.

Fra le molte possibili "letture" della legge quadro, che potrebbero essere caratterizzate da livelli più o meno accentuati di analisi, penso possa essere ragionevole proporne uno articolato in cinque chiavi di interpretazione:

- la sussidiarietà e la partecipazione;
- i diritti dei cittadini;
- la programmazione;
- le collaborazioni interistituzionali;
- la gestione dei servizi.

In considerazione delle finalità delle presenti note, che riguardano l'attuazione della legge 285/97 e gli strumenti di collaborazione fra istituzioni pubbliche e fra queste e le formazioni sociali, è opportuno concentrare l'attenzione solo sui contenuti della legge quadro che presentano un più marcato interesse con riferimento a tali finalità.

L'articolo 1 della legge 328/00 riassume in tre concetti la logica di fondo che ispira la riforma: al fine di assicurare livelli predefiniti di risposta ai bisogni delle persone e delle famiglie, le istituzioni pubbliche "assicurano" un sistema integrato di interventi e servizi sociali, "promuovono" gli interventi atti a fornire i risultati attesi e "intervengono" attraverso azioni dirette a prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di bisogno.

L'ordine con il quale il legislatore ha posto le tre funzioni pubbliche consistenti nell'assicurare adeguati livelli di risposta ai bisogni di servizi e di interventi sociali, nel promuovere le «autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali» (v. legge 266/99) atte a conseguire tali livelli di risposta e, infine, nel caso in cui tali "autonome iniziative" non siano in grado di fornire i livelli essenziali di risposta predefiniti, nell'assumerne (in modo diretto o indiretto attraverso le varie forme di esternalizzazione) la gestione, esprime efficacemente l'originalità della scelta compiuta: assumere quale criterio ispiratore del sistema di interventi e servizi sociali un principio di sussidiarietà orizzontale inteso in modo modernamente solidaristico, sfuggendo al pericolo sia di un ritorno a

modelli ottocenteschi o, comunque, estranei alla cultura europea, sia a quello della riproposizione di obsoleti modelli statalistici, oggettivamente condannati a essere inadeguati o economicamente insostenibili.

Non si può negare che nella legge quadro non siano presenti alcune (superabili) contraddizioni sostanziali e non poche imprecisioni formali, frutto entrambe del travagliatissimo *iter* parlamentare). Da una lettura sistematica e teleologica delle norme, emerge la scelta di un modello di stato sociale ispirato a una sussidiarietà che potremmo definire "solidaristica", che trova adeguata e coerente espressione nei diversi "temi" nei quali la legge si articola: negli strumenti di programmazione, nella tutela dei diritti, nella necessità di strette collaborazioni fra le istituzioni pubbliche, e in particolare fra i protagonisti, e cioè fra gli enti locali, nelle forme innovative di collaborazione fra soggetti pubblici e privati.

I contenuti metodologici della legge 285/97 sono in pieno presenti nella riforma, in tutti e tre i "capitoli" sopra citati concernenti la programmazione e le collaborazioni interistituzionali e pubblico-privato.

Il "capitolo" della legge quadro relativo alla tutela dei diritti, pur se appannato da alcune infelici espressioni formali (tali da poter lasciare spazio a equivoci e a conseguenti interpretazioni riduttive), dà corpo ai primi tre e li consolida.

Sotto il primo profilo, va evidenziato che il "piano di zona" previsto dall'articolo 19 della legge individua obiettivi, modalità organizzative, risorse, e quant'altro necessario e opportuno per «favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi» e a «qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione con le aziende Usl e con i soggetti del "terzo settore"».

La previsione a livello nazione del piano di zona come di una sorta di "piano regolatore del sociale" da un lato conferma e specifica scelte anche antiche: a tale proposito, si ricorda ancora che fin dal 1977, con l'entrata in vigore del DPR n. 616, le Regioni avrebbero dovuto definire gli ambiti territoriali adeguati entro i quali i Comuni avrebbero dovuto obbligatoriamente trovare adeguate forme di "associazione" (l'espressione va interpretata come sinonimo di "collaborazione"), e che gli ambiti territoriali così definiti avrebbero dovuto coincidere con quelli entro i quali sono organizzati i servizi sanitari.

Dall'altro, la legge quadro rivitalizza e – anche alla luce degli strumenti di collaborazione interistituzionale introdotti a opera della

legge 142/90, e delle più recenti riforme previste dalla legge 59/97 – struttura in modo più chiaro e cogente le scelte passate.

In particolare, l'articolo 19 della legge quadro, introducendo su tutto il territorio nazionale il Piano di zona dei servizi e degli interventi sociali, lo colloca nell'ambito di un sistema programmatorio che si articola su tre livelli (quello nazionale, quello regionale e quello zonale) e stabilisce che tale piano venga adottato attraverso l'accordo di programma di cui all'articolo 27 della legge 142/90.

A tale proposito è necessario evidenziare che l'articolo 19 contiene un elemento di assoluta novità che non è ancora stato compiutamente colto in tutti i suoi riflessi, anche in quelli di carattere giuridico.

Tale elemento di novità (se si fa eccezione per quanto già previsto in alcune norme di Regioni a statuto speciale) è costituito dall'estenzione della partecipazione (a pieno titolo) all'accordo di programma con il quale viene adottato il piano di zona di quanti fra i soggetti appartenenti al terzo settore siano disposti a concorrere «anche con risorse proprie alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano».

La partecipazione all'accordo di programma che approva il piano di zona (a differenza di quanto previsto dall'articolo 27 della legge 142/90 per gli accordi di programma in generale), dunque, non è più riservata solo alle pubbliche amministrazioni coinvolte, ma è estesa – alle condizioni sopra indicate – ai soggetti privati.

Si tratta di un elemento di grande novità in senso generale, e di importanza strategica per i servizi sociali (e per l'attuazione della legge 285/97), che va valorizzato al massimo nelle proprie potenzialità, ma che va anche interpretato con correttezza e onestà intellettuale, onde evitare equivoci che porterebbero alla banalizzazione della riforma e a soluzioni illegittime e fuorvianti.

La previsione della partecipazione a pieno titolo all'accordo di programma anche di soggetti *no profit*, che siano disponibili a concorrere "anche con risorse proprie" alla realizzazione dello stesso, non può in alcun modo essere strumentalizzata quale scorciatoia per la stipula di accordi che abbiano sostanzialmente (ancorché non formalmente) la natura di contratti di appalto.

La vera finalità della norma è di anticipare fin dal momento della programmazione quelle forme di collaborazione che potranno eventualmente anche tradursi – a livello gestionale – nelle forme di offerta congiunta, di servizi, di accreditamento ecc., previste in più parti della legge.

La "collaborazione" fra istituzioni pubbliche e soggetti privati e i rapporti negoziali che eventualmente ne conseguano non hanno nulla

a che vedere con l'appalto di servizi: altro è collaborare, altro è fornire servizi a fronte del pagamento, da parte della pubblica amministrazione, di un prezzo, comunque denominato nelle cosiddette convenzioni.

Collaborare nel momento della programmazione e della realizzazione degli interventi e dei servizi significa integrare responsabilità e risorse in funzione del raggiungimento di obiettivi condivisi; in tale contesto sarà vitale la funzione di promozione che la legge (vedasi l'articolo 1) affida direttamente alla "Repubblica" (cioè, ai Comuni, alle Province, alle Regioni e allo Stato), e tale promozione potrà trovare le più svariate forme di espressione attraverso la sperimentazione di strumenti innovativi, nel rispetto dei principi che reggono l'azione amministrativa (legalità, economicità, *par condicio*, trasparenza e – ai sensi della legge 241/90 – consensualità e partecipazione). Ma mai la "promozione" potrà sostanzialmente tramutarsi in appalto di servizi, ancorché, si ripete, "mascherato" in forme diverse.

L'appalto non trova spazio nella "collaborazione" (sia nella programmazione che nella gestione) e nella "promozione", ma soltanto nel terzo dei tre momenti di esercizio della funzione pubblica indicati nel primo articolo della legge quadro, e cioè in quello dell'intervento, attuato in forma indiretta.

Tale intervento, infatti, potrà concretizzarsi in forme dirette o indirette di gestione; anzi, alla luce anche delle emanande norme di riforma del sistema dei servizi pubblici locali (dei quali anche i servizi sociali sono parte) la modalità indiretta di gestione costituirà la regola e quella indiretta l'eccezione, la cui convenienza dovrà trovare di volta in volta adeguata dimostrazione.

È, appunto, a livello di intervento pubblico-istituzionale (nel quale i privati possono svolgere solo un ruolo, ancorché qualificato, di "fornitori" della pubblica amministrazione) che l'appalto di servizi troverà ancora spazio per esprimersi, sia pure in forma quantitativamente più modesta di quanto non sia stato fino a ora. Inoltre, grazie a quanto disposto dall'articolo 5 della legge, le procedure di gara al massimo ribasso per l'affidamento degli appalti di servizi sociali non saranno più – di norma – legittime e avrà così fine una questione che, nonostante la banalità giuridica delle problematiche, ha occupato anche troppo l'attenzione di enti e cooperative sociali.

Con l'entrata in vigore della legge quadro e fino dalle prime esperienze nella seconda triennalità dell'attuazione della legge 285/97 nel nuovo contesto giuridico, sarà possibile misurare la reale volontà dei soggetti pubblici e privati che ormai da anni reclamano il "superamento della gara d'appalto", il quale può essere legittimamente possi-

bile solo superando, sia sostanzialmente che formalmente, l'appalto e non, *tout court*, la gara.

Tale superamento (attraverso modalità di collaborazione nella programmazione, nella progettazione e nell'offerta congiunta di servizi), da sempre possibile, è divenuto ora la regola (la Repubblica: 1° assicura, 2° promuove, 3° interviene…); la nuova legge dissolve definitivamente dubbi e perplessità e stimola la parti pubbliche e sociali all'elaborazione e alla sperimentazione di nuovi modelli di collaborazione.

Anche se le nuove forme di collaborazione pubblico-privato non vanno ingabbiate in rigide modalità predefinite, gli articoli 1, comma 4 (collaborazioni nella programmazione, riservate alle organizzazioni *no profit*), comma 5 (progettazione, realizzazione concertata, offerta congiunta di servizi), 5 (ruolo del terzo settore), 8 (funzioni delle Regioni, con particolare riferimento ai punti "a", "d", "i" e "n"), 11 (autorizzazione e accreditamento), 16 (valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari), 17 (titoli per i servizi sociali) e 19 (piano di zona) offrono a enti locali e soggetti del terzo settore non pochi strumenti e spunti direttamente utilizzabili per la sperimentazione di nuove modalità di esercizio delle funzioni e di collaborazione.

A tale proposito, e a conclusione di questa sintetica e parziale disamina di contenuti della legge quadro più direttamente interessanti l'attuazione della legge 285/97, ritengo debba essere evidenziata la necessità di scongiurare il pericolo che l'entrata in vigore della legge 328/00 si trasformi in un rallentamento anziché in un'accelerazione dei processi riformatori che – anche in attuazione della legge 285/97 – alcune realtà locali più impegnate hanno già avviato e che altre dovrebbero iniziare.

Tale pericolo potrebbe essere costituito dall'erronea convinzione che gli istituti più innovativi offerti dalla legge quadro (per esempio: piano di zona con partecipazione dei soggetti privati, co-progettazione, offerta congiunta dei servizi, modalità di collaborazione e sostegno, accreditamento, titoli di servizio ecc.) debbano attendere la normativa regionale di recepimento per poter trovare legittima applicazione.

Ciò non corrisponde al vero: si tratta di modelli collaborativi la cui applicazione sarebbe stata legittima anche prima della legge quadro, utilizzando in modo accorto e innovativo gli strumenti giuridici già offerti dall'ordinamento (e ai quali ho accennato nelle prime parti delle presenti note); a maggior ragione la sperimentazione di tali strumenti è il linea di massima legittima anche dopo l'entrata in vigore della legge quadro e in attesa delle leggi regionali di recepi-

mento (che potrebbero farsi attendere anche per anni, come già avvenuto in passato sia in occasione del DPR 616/77 che in occasione della riforma Bassanini).

Tali sperimentazioni potranno essere poste in essere con tutta la prudenza ma anche con tutta la creatività dovute e possibili; auspicabilmente, in collaborazione con le Amministrazioni regionali che potranno trarne utili indicazioni.

Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione*

1. Premessa; 2. L'implementazione della legge 285/97; 3. Le istituzioni pubbliche e le forme della loro collaborazione nei servizi sociali; 4. La collaborazione pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della legge 285/97; 5. Proposte per gli sviluppi futuri della formazione

1. Premessa

I seminari formativi – *Rapporti interistituzionali* e *Nuove forme di collaborazione pubblico/privato* – si proponevano in continuità e in approfondimento dei seminari svolti nella prima sessione formativa relativamente alle procedure amministrative per l'attuazione della legge 285/97. L'approfondimento è stato ampiamente richiesto dai partecipanti ai seminari che hanno apprezzato contenuti trattati e metodologia utilizzata.

In questa nuova sessione i temi centrali sono rimasti inalterati rispetto alla prima (i rapporti interistituzionali e le collaborazioni pubblico/privato) ma per ciascuno di essi è stata predisposta un'unità seminariale specifica, con l'idea di sviluppare riflessioni autonome, pur prevedendo ovviamente la possibilità di collegare le riflessioni in maniera incrociata tra i due seminari.

L'offerta formativa sugli aspetti amministrativi è nata, quindi, da precise esigenze in quanto l'implementazione dei progetti della legge 285/97 ha proposto alle amministrazioni pubbliche coinvolte innumerevoli situazioni di criticità sotto il profilo amministrativo, cioè dell'utilizzo degli strumenti giuridici per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e delle loro iniziative (servizi, interventi, progetti ecc.)

Un fattore favorente è stata la collocazione temporale, in cui l'offerta formativa è coincisa per l'appunto con l'attuazione degli interventi della legge 285/97 in gran parte degli ambiti: in genere la situazione al momento dei seminari vede avviate formalmente le azioni su larga scala, svolte completamente le iniziali procedure quali, ad esempio, la stesura dei piani territoriali, la stipula degli accordi di programma, la definizione delle procedure per l'affidamento degli incarichi di gestione ecc.

I partecipanti, quindi, sono apparsi meno carichi di preoccupazioni e più interessati e disponibili sia a un primo sguardo retrospettivo e critico sia a una più attenta proiezione verso la programmazione della

* Rielaborazione delle sintesi dei *tutors* a cura di Roberto Maurizio.

seconda triennalità di attuazione della legge; ciò sia per suoi aspetti procedurali-amministrativi che per gli aspetti attinenti le finalità, i contenuti e le metodologie progettuali.

L'esigenza di continuità, condizione essenziale per l'approfondimento programmato delle tematiche rispetto alla prima sessione formativa, è stato garantito dai partecipanti che presentavano un profilo altamente professionale rispetto ai contenuti trattati e che in gran parte avevano partecipato ai seminari della prima sessione, facilitando così l'unitarietà di linguaggio.

Le aspettative dei partecipanti sono state raccolte nella prima fase di ciascun seminario e hanno evidenziato una sostanziale omogeneità di indicazioni nelle varie edizioni dello stesso seminario.

In particolare il bisogno principale è sempre emerso nella necessità di acquisire strumenti per analizzare la propria situazione locale a livello amministrativo, unitamente alla necessità di sviluppare approfondimenti in ordine agli strumenti di collaborazione interistituzionali, nonché di collaborazione tra pubblico e privato.

Altre due esigenze, meno presenti delle prime due, sono state espresse nei termini di conoscere altre esperienze a livello amministrativo e di sviluppare approfondimenti in ordine all'applicazione concreta della convenzione e dell'accordo. Infine, esigenze risultate decisamente contenute, sono il bisogno di confronto con altri operatori e il poter porre quesiti e acquisire risposte su come affrontare problemi nonché lo sviluppare collegamenti da proseguire in futuro.

2. L'implementazione della legge 285/97

Nei lavori di gruppo, seppur brevi, vi è stata la possibilità per i partecipanti di condividere: esigenze di chiarimenti e approfondimenti collegati ai contenuti trattati dal docente nelle lezioni in sessione plenaria; esperienze concrete relative all'implementazione amministrativa della legge 285/97 nelle diverse realtà di provenienza dei partecipanti, con particolare attenzione alla condivisione delle situazioni critiche vissute nel corso della prima annualità.

Rispetto al primo tipo di contributi, nei gruppi i partecipanti hanno avanzato molte richieste di necessità di chiarimenti, successivamente riproposti al docente per integrazioni della lezione.

Una problematica emersa riguarda la difficoltà di collegare in modo coerente i contenuti teorici proposti nella prima sessione formativa, relativi alla normativa nazionale riguardante la pubblica amministrazione e le principali leggi di riforma che hanno investito il settore sociale e sanitario dagli anni Settanta, nella situazione specifica della legge 285/97. In particolare la domanda era posta sul "come" organizzarsi, "come" convenzionarsi, "come" procedere per applicare in modo efficace accordi di programma.

All'interno di questo quadro uno spazio di riflessione è stato dedicato ai contenuti essenziali della legge di riforma dei servizi sociali in discussione in Parlamento, con una maggiore attenzione alla tematica dell'obbligo giuridico che la legge forse introdurrà, intendendo la garanzia di servizi sociali da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare l'interesse riguardava la possibilità che anche servizi come gli asilinido potessero rientrare nella prospettiva dell'obbligo giuridico, così come l'integrazione tra ciò che s'intende per sociale e socioassistenziale.

Altro punto di forte interesse, più volte emerso, è stato il ruolo del privato sociale e il rapporto con il pubblico. Molti partecipanti hanno sottolineato il rischio che il rapporto pubblico/privato sociale, attraverso l'uso di convenzioni o di prassi privilegiate, possa portare a eludere il sistema di pubblicità delle gare per l'attribuzione della gestione dei progetti, o della funzione di progettazione legata alla realizzazione della legge 285/97.

Si è ribadita, in altri termini, la problematicità nell'individuare una prassi amministrativa che consenta di aprire le gare, di monitorare efficacemente gli enti del privato sociale presenti su un territorio rispetto a requisiti di affidabilità, e di fissare un metodo di lavoro nella pubblica amministrazione che, a prescindere dal tipo di governo politico, garantisca di valere oggettivamente come strumento.

Altro tema affrontato è il ruolo delle Province, successivamente alla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali approvata con la legge 265/99 e in previsione di quanto potrà essere assegnato in sede di legge di riforma dei servizi sociali. In particolare la necessità evidenziata riguardava la comprensione di come concretamente la Provincia possa svolgere il ruolo di promozione e coordinamento dello sviluppo locale nella legge 285/97, tenuto conto che non tutte le Regioni hanno individuato nelle Province gli ambiti territoriali di riferimento per l'elaborazione dei Piani triennali.

Una focalizzazione è stata fatta, anche, sui compiti e sulle funzioni dei dirigenti di settore circa l'utilizzo degli strumenti quali le convenzioni e gli accordi i programma. In specifico le esigenze riguardavano le responsabilità che derivano per la parte tecnico gestionale, e le possibilità di rapporto con il livello politico.

Relativamente ai nodi critici connessi al processo di implementazione della legge, le riflessioni dei partecipanti tenevano conto, soprattutto, degli aspetti amministrativi, ma prendevano ampiamente in considerazione anche le interrelazioni tra questi e gli aspetti organizzativi e metodologici (di contenuto) dei progetti.

A questo livello la criticità relativa al "come" costruire integrazione tra vari enti territoriali, dove non si è mai sperimentata una colla-

borazione, soprattutto in vista della legge quadro di riforma dell'assistenza, sottolinea sia gli aspetti amministrativi che la strategia del lavoro di rete e di concertazione nel territorio.

3. Le istituzioni pubbliche e le forme della loro collaborazione nei servizi sociali

In diversi casi gli accordi di programma collegati ai relativi piani di zona promossi dagli ambiti si sono, di fatto, trasformati in una formalità. Questo esito è stato denunciato in particolare da diversi rappresentanti degli enti locali, in quanto i vincoli imposti dagli enti regionali per l'attribuzione dei fondi (obbligo per i comuni con popolazione inferiore a un certo numero di abitanti di associarsi, pena il non finanziamento dei progetti, piuttosto che criteri particolari per l'attribuzione delle risorse finanziarie che sono state divise in singoli *budget* per ogni ambito progettuale individuato dalla legge) ha fatto sì che, nel caso di mancato finanziamento dello specifico progetto presentato, questi enti si sentissero svincolati dall'accordo e quindi non più partecipi a un processo di collaborazione.

In questo senso la considerazione emersa era che, anche dal punto di vista strettamente amministrativo, gli accordi di programma realizzati non rispondevano ai criteri giuridici descritti nelle relazioni della giornata.

In alcune realtà gli accordi di programma si sono ridotti a una formalità, in quanto la scelta finale dell'ente è stata quella di attribuire i finanziamenti "a pioggia" alle amministrazioni locali che avevano presentato un progetto, vanificando perciò il lavoro di coordinamento attuato con la definizione del piano di zona.

Un elemento che ha fortemente contribuito è stato registrato in alcune realtà territoriali: la mancanza di competenze amministrative nell'utilizzo di tale strumento procedurale. Là dove l'iniziativa per l'attuazione della legge 285/97 è stata affidata al solo personale tecnico sociale degli enti, in quanto non sufficientemente valorizzata l'opportunità offerta dalla stessa, vi è stata poca o scarsa considerazione da parte dei funzionari, o dipendenti preposti, a curare l'aspetto amministrativo. Successivamente ciò ha comportato problemi legati alla gestione contabile dei progetti.

Un altro dei fattori che ha reso difficile l'applicazione operativa degli accordi di programma previsti dalla legge, è stata anche la scarsa conoscenza della normativa e dei suoi obiettivi da parte dei politici e dei funzionari che erano chiamati ad applicarla. È stata richiamata, in questo caso, la necessità di sviluppare in questi soggetti una diversa cultura in sintonia con le finalità e le prospettive, anche dal punto amministrativo, che la legge apre.

Il tema della continuità dei servizi avviati con i finanziamenti della legge 285/97 è apparso subito centrale nelle prospettive degli

accordi di programma. Questo tema, forse più legato alla gestione dei progetti, è stato riportato anche come problema per la validità e la continuità nel tempo degli accordi di programma e convenzioni stipulati per il primo triennio di finanziamento dei progetti. L'incertezza legata alla conferma sul rifinanziamento della legge per un secondo triennio rendono precarie le azioni intraprese.

Sulla possibilità di collaborazione e sul raccordo stabilito tra enti in sede di progettazione ha influito in maniera negativa il ritardo con cui sono stati finanziati i progetti e, dunque, il rinvio a tempi lunghi dell'attuazione degli stessi. In questo caso è diventato più problematico tenere insieme i vari soggetti istituzionali in un coordinamento che non transitava a una fase più operativa.

Nel lavoro dei gruppi è stato sinteticamente possibile accennare a esperienze ritenute significative – dai partecipanti – in riferimento agli aspetti amministrativi, la cui socializzazione ha portato all'attenzione di tutti alcuni aspetti positivi nell'utilizzo degli strumenti di collaborazione interistituzionale.

4. La collaborazione pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della legge 285/97

Il tema è parso senza dubbio molto sentito proprio in relazione alla fase concreta che i progetti stavano attraversando.

Il confronto ha permesso di approfondire la questione delle procedure amministrative attraverso le quali definire il rapporto tra gli enti pubblici (Regioni, Province, Comuni) e il privato sociale (cooperative, associazioni di volontariato o semplici associazioni senza fini di lucro), più o meno codificate e chiare a seconda dei territori di riferimento.

In particolare è emerso il bisogno di chiarire le differenze di tale rapporto in relazione alle diverse fasi del processo di gestione della legge 285/97: progettazione, gestione e valutazione dei servizi e interventi avviati con i finanziamenti di questa.

Nella fase della progettazione ci si è concentrati su quanto il privato sociale possa e debba entrare con un ruolo di coprotagonista. A seconda delle situazioni territoriali, il privato è entrato fin da subito nella progettazione degli interventi finanziati ai sensi della legge 285/97, a volte ricoprendo in *toto* anche la funzione di "lettura del bisogno" sul territorio e progettazione in supplenza di ciò che l'ente locale era chiamato a fare; oppure è stato coinvolto solo in un secondo momento, con mere funzioni gestionali e subordinandosi a una progettualità già tutta stabilita dall'ente pubblico.

Si è sottolineato come i tempi ristretti imposti dalla legge per la progettazione e realizzazione dei progetti abbiano aumentato le difficoltà nell'utilizzare strumenti normativi relativamente recenti per la pubblica amministrazione, sia quelli offerti dalle leggi di riforma delle autonomie locali che dalla normativa sulla semplificazione amministrativa.

Ci si è altresì interrogati su quali siano gli strumenti amministrativi per intraprendere una corretta programmazione degli interventi sociali (per l'infanzia e l'adolescenza e per altri ambiti) su un territorio. In questo senso è stato nominato il piano di zona, strumento di programmazione adottato solo in alcune regioni, oppure il patto territoriale. Si è osservato anche che una scarsa chiarezza sulle procedure amministrative nei rapporti pubblico/privato può influire significativamente sulla garanzia della qualità dei servizi che si vogliono erogare.

L'impressione generale raccolta nei gruppi è stata di un diffuso disorientamento sulle procedure amministrative utilizzabili nell'ambito dell'intervento sociale. A fronte di un'offerta di diversi strumenti giuridici e normativi e diverse prassi realizzate in varie situazioni, emergeva una necessità di puntualizzare meglio tutto ciò che attiene alle procedure amministrative, cercando di individuare prassi comuni e già sperimentate che abbiano portato a risultati positivi dal punto di vista della legalità e della legittimità dell'agire amministrativo nel rapporto pubblico/privato sociale.

In questa direzione vanno i ripetuti inviti ad approfondire il tema della sussidiarietà orizzontale, enunciata, ma poco analizzata dal punto di vista del significato concreto che il termine assume nelle esperienze degli enti locali rappresentati.

Altra esigenza rimarcata è la necessità di pervenire, specie in alcuni territori, a una lettura scientifica del bisogno sociale per superare l'improvvisazione o la delega al privato sociale di questo aspetto, e consentire all'ente di svolgere a pieno una delle sue principali funzioni. In questo senso è stato richiamato lo strumento offerto dalla legge 451/97 per la possibilità di dare vita a osservatori nelle regioni unitamente al lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Altro elemento sottolineato è la disomogeneità tra gli enti nell'applicare le normative: alcuni le hanno applicate in maniera troppo rigida e ciò ha avuto come conseguenza la riduzione a schemi troppo vincolanti del rapporto con il privato sociale, portando a una penalizzazione dell'iniziativa congiunta e della possibile convergenza e realizzazione di idee innovative; altri hanno operato in maniera troppo approssimativa, con la conseguenza di incorrere nel rischio di vanificare interessanti esperienze già avviate perché non legittimate da procedure corrette, o comunque attaccabili dal punto di vista legale e amministrativo.

Per quanto riguarda la fase della gestione è emersa una notevole differenziazione tra i vari territori ed enti pubblici: alcuni portavano l'esperienza di uno sforzo notevole fatto dall'ente per codificare, con la massima attenzione, le regole che hanno normato i rapporti

con il privato sociale, nel caso di affidamenti di gestione di servizi o della stessa progettazione di questi; altri denunciavano l'assenza di tale codificazione, con la conseguenza che l'ente ha seguito procedure "anomale" per gli affidamenti di gestione con il forte dubbio che l'azione sviluppata fosse attaccabile da un punto di vista amministrativo.

È stato possibile delineare le prassi tipologiche elencate qui di seguito.

a) Progetto pensato da un ente pubblico (singolo o associato) che successivamente acquista un servizio/prodotto da un'organizzazione privata coerentemente a quanto stabilito nel piano e nel progetto. Tale acquisto è avvenuto tramite gara d'appalto o trattativa privata, in relazione al fatto che nel territorio esisteva una sola e unica organizzazione rispondente ai criteri predefiniti dall'amministrazione. In alcune realtà è stato anche sperimentato il percorso più lungo, consistente nella predisposizione, da parte dell'ente locale, del sistema delle idee di fondo e delle priorità/obiettivi a cui è seguita una gara di idee (bando di idee) per acquisire idee operative di come raggiungere gli obiettivi. In tal caso dopo avere individuato l'idea migliore, la gestione di quest'ultima è stata affidata, con trattativa privata, all'organizzazione che l'aveva presentata.

b) Progetto legato a un servizio già esistente nel territorio e gestito in convenzione con un organismo privato. In questo caso il progetto legato alla legge 285/97 ha permesso la continuità nel tempo e/o il suo ampliamento. Per quanto riguarda la gestione è stato possibile confermare la convenzione in essere o riaprire il bando introducendo altre organizzazioni e ampliando le possibilità di scelta.

c) Progetto pensato insieme da un ente locale e un'unica organizzazione privata esistente nel territorio. In questo caso si è ricorso a trattativa privata.

d) Progetto pensato da un'organizzazione del terzo settore che successivamente viene acquisito dall'ente locale e inserito nel progetto di ambito. Per la gestione sono state utilizzate due strade: gara d'appalto per individuare l'organizzazione più adeguata o affidamento diretto alla realtà che aveva presentato il progetto.

L'approfondimento sulle modalità di esternalizzazione della gestione di servizi pubblici come gli appalti, con particolare riferimento alla trattativa privata e al concorso progettuale, ha prodotto alcune

osservazioni interessanti, anche dal punto di vista degli eventuali sviluppi di temi e di approfondimenti per la formazione.

- In generale è stata considerata utile dai partecipanti la panoramica fatta sulla normativa che disciplina l'esternalizzazione dei servizi pubblici.
- Si è segnalata la necessità di un maggiore approfondimento di esperienze concrete, realizzate nelle varie realtà, per capire come praticamente si sono applicate le norme nelle diverse situazioni operative.
- È emersa l'ipotesi di portare allo studio esempi di applicazione della normativa su diverse realtà sociali, evidenziando innovazioni progettuali adottate, quale tipo di interpretazione è stata data alla normativa, soprattutto se si è tentato di innovare le procedure amministrative.
- Sono stati considerati utili i richiami normativi: questo da una parte è servito per ottenere indirettamente delle conferme sulla correttezza delle procedure applicate nelle singole realtà locali.
- È stato suggerito un tema per un eventuale seminario futuro: l'esternalizzazione dei servizi con le connesse domande che possono diventare oggetto di riflessione: se la gestione diretta dei servizi da parte degli enti è una scelta giusta o no, se l'esternalizzazione è di per sé la scelta migliore per la gestione dei servizi.
- È stata portata all'attenzione da parte di più partecipanti la questione delle figure professionali di cui gli enti hanno bisogno per l'attuazione dei progetti finanziati con la legge 285/97, e che non sono reperibili all'interno del loro organico. L'interrogativo riguarda gli incarichi libero professionali, ma anche fino a che punto si può esercitare la discrezionalità dell'ente nella scelta dei professionisti con un rapporto di tipo fiduciario, oppure se si può in questo senso andare sempre a un incarico diretto o se si deve passare attraverso un bando di selezione.
- Altro tema sollevato è la posizione di alcuni funzionari impegnati nella realizzazione dei progetti finanziati ai sensi della legge 285/97 che si trovano, per il ruolo che rivestono (responsabili di progetto e responsabili di area), a svolgere funzioni di "controllore" e "controllato", trovandosi perciò in una posizione di ambiguità rispetto alle proprie responsabilità gestionali e operative.

Non sono state, invece, presentate esperienze e criticità relativamente alla partecipazione delle realtà del terzo settore alla fase della valutazione, anche perché rispetto a questa i partecipanti hanno espressamente indicato un forte ritardo culturale e metodologico.

I principali nodi critici sono stati individuati nei punti di seguito riportati. Difficoltà di far conciliare il modello culturale e metodologico della concertazione sociale, che richiede tanti soggetti e un tempo lungo per il suo sviluppo, con le necessità amministrative che, invece, hanno proposto l'esigenza di situazioni meno aperte e più certe sul versante dei soggetti coinvolti e tempi molto brevi. Nella prospettiva della concertazione si è rivelato essenziale lo sviluppo dei tavoli locali per la progettazione, anche se sono state seguite delle prassi molto differenziate (coinvolgimento nel tavolo per elaborare complessivamente tutto il progetto oppure specifici parti dello stesso in relazione alle aree di competenza specifiche di ciascuna organizzazione).

- Il monopolio esercitato quasi sempre dalle cooperative sociali rispetto alle altre formazioni sociali appartenenti al terzo settore, che in questo modo non hanno potuto esprimere appieno le loro potenzialità. Corollario di questa situazione è la dimensione di subalternità in tanti operatori di servizi pubblici verso le cooperative, in quanto solitamente sono queste che elaborano i progetti "chiavi in mano" anche al di fuori della legge 285/97.
- Differenze tra privato sociale interessato a partecipare mettendo idee e indicazioni senza vantaggi propri di gestione (non necessariamente associazioni di volontariato) e organizzazioni interessate a "vendere" un prodotto già consolidato e sperimentato, magari in altri ambiti territoriali.

5. Proposte per gli sviluppi futuri della formazione

Prima di delineare possibili tematiche da approfondire va sottolineato come molti partecipanti hanno espresso l'esigenza di disporre, presso il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza una banca dati contenente informazioni su schemi di accordi di programma, bandi di gara, convenzioni già collaudate alla luce delle esperienze realizzate nell'ambito della legge 285, e rispondenti dal punto di vista amministrativo, ai requisiti previsti dalla normativa di riferimento.

Questo consentirebbe di valersi, nelle diverse realtà territoriali, di strumenti perfezionati al fine di omogeneizzare le procedure nelle singole e diversificate situazioni, e un loro corretto utilizzo dal punto di vista amministrativo.

Sul piano contenutistico le aree su cui si potrebbero ipotizzare successivi sviluppi per un lavoro più approfondito sono quelle conseguenti alle criticità sopra richiamate:

- prassi comuni e già sperimentate, che abbiano portato a risultati positivi dal punto di vista della legalità e della legittimità dell'agire amministrativo nel rapporto pubblico/privato sociale;

- lettura scientifica del bisogno sociale, utilizzando a pieno anche il lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- esempi di applicazione della normativa su diverse realtà sociali, evidenziando innovazioni progettuali adottate, quale tipo di interpretazione è stata data alla normativa, soprattutto se si è tentato di riformare le procedure amministrative;
- l'esternalizzazione dei servizi;
- la normativa inerente gli incarichi libero professionali all'interno della pubblica amministrazione.

L'esperienza del protocollo d'intesa e degli accordi di programma dell'area tuscolana (provincia di Roma)*

1. Quadro dei servizi prima dell'intesa; 2. Modalità dell'intesa; 3. Fasi; 4. Alcuni risultati e punti critici rispetto agli obiettivi; 5. Esperienza con la legge 285/97; 6. Sintesi; 7. Conclusione

Sono stato invitato a riportare l'esperienza di un percorso interistituzionale e intercomunale realizzato in una zona territoriale di sette Comuni nell'immediata vicinanza di Roma: Colonna, Frascati, Grottaferrata, Montecompatri, Monte Porzio Catone, Rocca di Papa e Rocca Priora, unitamente alla Provincia di Roma e all'Azienda sanitaria locale Roma H, iniziato già dal 1993 per la creazione di un'intesa per la realizzazione di politiche sociosanitarie e socioassistenziali integrate.

Questo sforzo, che ha avuto alterne vicende di difficoltà e risoluzione, ha dato vita, il 24 marzo 1996, a un protocollo d'intesa per la promozione e la gestione integrata di servizi sociosanitari.

Pertanto un cammino così avviato e consolidato non poteva non trovarsi pronto al tavolo di lavoro per le opportunità programmatiche offerte dalla legge 285/97 con le conseguenti azioni positive a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tavola 1 – Dati sulla popolazione del territorio considerato

Comune	Popolazione generale (31.12.1998)	Popolazione minorile 0-18	Popolazione minorile per fasce d'età		
			0 – 3	4 – 12	13 – 18
Colonna	3.249	695	149	401	145
Frascati	20.970	3.821	701	1.755	1.365
Grottaferrata	17.414	3.139	610	1.558	971
Montecompatri	7.940	1.660	295	684	581
Monte Porzio C.	8.141	1.741	282	824	628
Rocca di Papa	12.522	2.723	415	1.307	987
Rocca Priora	9.672	2.137	418	957	762
Totale	**79.908**	**15.916 (20%)**	**2.870**	**7.486**	**5.439**

* Paolo De Maina, Dirigente del Comune di Monte Porzio Catone.

L'esperienza del protocollo d'intesa e degli accordi di programma dell'area tuscolana

1. Quadro dei servizi prima dell'intesa

Il cammino di un approccio territoriale integrato e condiviso è iniziato nel 1993 per volontà del Comune di Monte Porzio Catone che, con un breve documento di intenti, ha convocato i Comuni insistenti nell'allora Usl Roma 29, formata da sette Comuni, per un tentativo di accordo su alcuni temi socioassistenziali.

L'assetto dei Comuni presi in esame nel campo delle politiche sociali era alquanto precario: erano dotati di servizio sociale professionale solo quattro Comuni su sette, uno aveva un'assistente sociale a convenzione e due ne erano privi, tra cui il Comune più grande – Frascati – di oltre 20 mila abitanti.

Per quanto concerne gli interventi, i programmi e i servizi erogati nel settore, si potrebbero definire di standard minimo, con piccole esperienze innovative, ma prive di verifica e, spesso, di continuità.

I tentativi ripetuti e costanti di riunirsi in una sorta di comitato tecnico, per l'elaborazione di un progetto comune non ebbero allora l'effetto sperato. I punti critici, sottolineati nel relazionare il sindaco sul lavoro svolto, furono:

- ruoli molto diversi dei vari attori intervenuti agli incontri (politici, dirigenti, operatori sociali, impiegati amministrativi);
- impostazioni e abitudini di lavoro molto diverse (enti che avevano sperimentato forme nuove di servizi, enti che avevano difficoltà ad applicare e gestire le competenze istituzionali);
- scarsa volontà di programmazione e soprattutto di programmazione partecipata;
- evidenti tentativi di *egemonia* di Comuni e di settori dell'Usl forti e retaggio ancor presente di campanilismo.

Dopo circa un anno di inutili tentativi ci fu una stasi che durò per un periodo analogo.

Successivamente agli inizi del 1995, in un incontro programmatorio su un particolare progetto, avuto con l'sssessore ai Servizi sociali della Provincia di Roma, venne fuori quest'esperienza e si tentò di ricominciare il percorso interrotto.

Qui si può sottolineare una connessione con l'art. 14 – punto 2 della legge 142/90 con le funzioni delle amministrazioni provinciali, quando viene sancito che «La Provincia, in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina opere di rilevante interesse nel settore [...] sociale».

In questo modo non solo si aveva l'opportunità di attuare un principio generale della legge, ma si trovava il modo di mettere in moto un processo per coordinare diversi attori capaci di supportare le attività di gestione, coordinamento e progettazione territoriali.

Il nuovo percorso, questa volta, si basava su alcuni punti forza che avrebbero potuto riequilibrare i punti critici evidenziati nell'analisi dell'esperienza non riuscita e cioè:

- creazione di due momenti/livelli del processo: comitato politico (formato da sindaci e/o assessori al ramo, dal direttore generale dell'Asl o da suoi delegati e coordinati dall'assessore provinciale) e comitato tecnico-scientifico (formato dai responsabili tecnico-amministrativi, dai vari professionisti, coordinati da un operatore della Provincia);
- diversificazione dei ruoli;
- conoscenza e analisi dei vari modi d'impostazione amministrativa e gestionale;
- inizio di un cammino partecipato;
- eliminazione o almeno attenuazione di eventuali egemonie locali, con la presenza di un coordinamento esterno.

Tra le considerazioni che vennero in luce, nel dibattito apertosi, con la determinazione di proseguire nel percorso di coordinamento, ci fu quella che in una zona territorialmente omogenea, divisa da pochi chilometri e molte volte intersecante – basti pensare che nel nostro territorio vi è un forte interscambio di frequenza scolastica tra i vari Comuni limitrofi, per comodità di percorso, per opportunità parentali e amicali ecc. – ci si rendeva conto che vi erano servizi che mostravano palese disuguaglianza di prestazioni, tariffe, trattamento ecc. In un corretto approccio ente/utente, che potesse adempiere al diritto del cittadino all'unità dell'intervento pubblico, si delineava la necessità di discutere la possibilità di precise regole di organizzazione dei servizi che, pur rispettando l'autonomia di scelta e comportamento dei vari enti (non dimentichiamo la variabile *campanile*), potesse creare la possibilità di concorrere in modo nuovo e originale al sistema degli interventi.

Per esempio vi fu un forte dibattito sulla necessità di allentare un sistema ancorato a modelli rigidi e uniformi (come il pieno rispetto del DPR 616/77 prima maniera e la scarsa incisività di voci di spesa di bilancio proprio, al di là dei contributi nazionali e regionali) per favorire soluzioni differenziate e meglio corrispondenti alle caratteristiche del nostro territorio e della sua collettività.

Alla luce di queste considerazioni, balzerà agli occhi il fatto che nelle intenzioni delle amministrazioni comunali, in *partnership* con la Provincia e la Asl, non vi fosse solo la gestione ottimale di funzioni e servizi in comunione, della loro razionalizzazione e, magari, avere un risparmio sulla spesa, ma piuttosto la creazione di un territorio vivo, presente, partecipato e con un maggiore peso e potere contrattuale.

Questo si comprende anche se si considera che il nostro territorio sarà un possibile, futuro terreno di area metropolitana, comunque ora appendice di fatto di Roma, con tutto quel che ne consegue.

2. Modalità dell'intesa

Uno scarso assetto organizzativo, specie dal punto di vista amministrativo del settore servizi sociali, rispetto agli altri, all'interno delle varie amministrazioni, da un lato, e soprattutto la necessità di dotarsi di uno strumento quadro di coordinamento flessibile e agile hanno subito messo a fuoco lo strumento del protocollo d'intesa, rispetto agli altri strumenti giuridici in materia di forme associative. Il documento programmatico, pur nella sua essenzialità, tiene conto di alcuni fondamentali vincoli:

- finalità;
- impegno e responsabilità dei vari enti contraenti (Comuni, Asl, Provincia);
- i rapporti finanziari tra i soggetti firmatari (per evidenti e comuni difficoltà sempre presenti con gli uffici ragioneria);
- metodologia di analisi del territorio al fine di una reale programmazione per obiettivi basata su:
  a. analisi qualitativa e quantitativa del bisogno;
  b. lettura delle risorse disponibili e/o attivabili;
  c. definizioni delle priorità e degli obiettivi;
  e che tenga conto delle variabili comuni (struttura demografica; struttura socio-economico-occupazionale; struttura culturale; struttura formativa; aree di disagio; struttura del terzo sistema come associazionismo, volontariato, cooperazione sociale ecc.);
- forme di consultazioni e modalità decisionali (comitato politico e tecnico scientifico);
- durata.

Un aspetto caratterizzante e originale del protocollo è stato quello di non individuare, come spesso prassi, un Comune capo-fila, solitamente il più grande o sede dell'Asl ecc.

Per evitare rischi di impermeabilizzazione, opposizioni conflittuali preconcette ecc., si propose di ribaltare la solita ottica, stabilendo di interessare ciascun Comune a un area di problema e/o di intervento, dandone la conseguente responsabilità.

Questo, oltre a prevenire possibili conflitti, creava una responsabilizzazione, una ricerca di progettualità interna ed esterna, dialogo e partecipazione del privato sociale ecc.

Le aree individuate finora, che, come si potrà vedere, rispecchiano le classiche aree di massima integrazione, sono :

- area anziani;
- area minori e famiglia;
- area handicap;
- centri diurni;
- assistenza domiciliare;
- dipendenze/ psichiatria.

Il protocollo d'intesa, divenne esecutivo, dopo che, firmato dai sindaci, dal presidente della Provincia e dal direttore della Asl, fu approvato dai rispettivi consigli e si passò alla fase tecnica.

3. Fasi

Oltre che alla stesura del protocollo e della sua definizione, il comitato politico e quello tecnico scientifico (che hanno avuto numerosi incontri comuni) individuarono alcuni interventi e servizi prioritari da porre allo studio e alla realizzazione (un centro diurno per disabili ultradiciottenni, due case famiglia per disagiati mentali, l'assistenza domiciliare integrata, un centro di orientamento, di formazione e di inserimento lavorativo per tossicodipendenti). Per ciascuno degli obiettivi si valutò utile, di volta in volta, lo strumento giuridico dell'accordo di programma.

Come sappiamo l'accordo di programma è un istituto previsto dalla legge 142/90, art. 27, per la definizione e attuazione di interventi e di programmi che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di vari attori istituzionali.

Pertanto i comitati del protocollo, per i singoli programmi identificati, partendo dall'individuazione dei vari bisogni, degli obiettivi prioritari, del bacino d'utenza considerato e dallo specifico progetto di intervento, hanno elaborato ciascun articolato prevedendo, ben chiari, modi attuativi, vigilanza, esecuzione, quantificazione e qualificazione delle risorse umane, strutturali e finanziarie. Inoltre, è stato necessario definire i tempi, i vari compiti istituzionali e le modalità della verifica e del monitoraggio che confermassero o meno gli obiettivi prefissati.

Finora sono stati firmati e avviati quattro accordi di programma, oltre a quello sulla legge 285/97.

4. Alcuni risultati e punti critici rispetto agli obiettivi

Nell'*iter* del processo innescato vi sono certamente da registrare i seguenti risultati positivi:

- l'esportazione dello stesso modello organizzativo (salvo l'attribuzione partecipata di aree tematiche ai vari Comuni) negli altri distretti sanitari della stessa Asl e relativi Comuni;
- una forte partecipazione dei aindaci alle varie fasi elaborative;
- un'aumentata e aumentante attenzione alle politiche sociali nell'ambito dei programmi comunali;
- diversi momenti di dibattito pubblico per lanciare alla popolazione la nuova modalità d'intesa e cooperazione intrapresa;
- presentazione di vari progetti innovativi condivisi in ambito europeo, nazionale e regionale al fine di possibili finanziamenti;
- maggiore attenzione nella predisposizione del programma occupazionale annuale e delle relative dotazione organiche di figure dell'area sociale (capi area, assistenti sociali ecc.).

Di contro è importante porre l'accento su alcuni punti critici e problematici:

- passaggio dalla fase politica alla fase tecnica;
- riconoscimento, per quanto riguarda il lavoro del comitato tecnico scientifico, della *leadership* formale (di contro, disconoscimento di quella informale);
- coinvolgimento dei vari attori;
- mancata capillare informazione del nuovo processo a tutti gli operatori della Asl;
- farsi carico del vissuto degli operatori dell'Asl e del loro modello operativo, spesso distante da quello dei Comuni e delle Province;
- visibilità e identità del gruppo di lavoro;
- analisi dei vari vissuti operativi e gestionali;
- uscire verso le prospettive;
- formazione comune;
- lavorare sulle differenze e loro comunicazione;
- la quasi totale mancanza di storia d'appartenenza a un gruppo da parte dei membri delegati.

Prima di continuare nell'analisi del lavoro svolto, è importante sottolineare che proprio le politiche sociali e questo processo di coordinamento e di integrazione hanno fatto sì che i Comuni del territorio abbiano esportato il modello realizzato in svariati ambiti, e per esemplificare accenno ad alcuni ambiti in cui sono stati realizzati

diversi piani di zona, accordi di programma e iniziative integrate, venute dopo l'esperienza che stiamo presentando:

- consorzio bibliotecario dei Castelli romani;
- gruppo interdisciplinare di lavoro tra tribunale per i minorenni, Asl e Comuni per la promozione dell'affido, formazione di coppie, *équipe* territoriale per gli abbinamenti;
- progetto sulla qualità dei servizi educativi nella fascia della prima infanzia (0-3 anni);
- creazione di un gruppo di azione locale per lo sviluppo territoriale e turistico e finanziamento europeo;
- sistema culturale tuscolano, ecc.

Questo conferma che l'attenzione posta per alcuni programmi è: esportabile, valida, opportuna, redditizia.

Pertanto queste nuove modalità hanno fatto sì che si stiano ponendo le basi per creare un evento territorio non come mera casualità, bensì ragionata e ricercata percostruire, con le giuste variabili dosate, nuovi livelli di autonomia, sussidiarietà e promozione, che del resto sono il *trend* innovativo delle ultime leggi. Sperando di non peccare di presunzione, potremmo forse affermare che le riforme in atto hanno probabilmente guardato le mille sfaccettature provenienti dal territorio (la cosiddetta provincia).

Senza voler occupare terreni che non ci appartengono, si voleva prestare una certa attenzione sul fatto che gli auspici evocati dal legislatore, nell'emanazione dei nuovi istituti di gestione associata tra Comuni indicati nella riforma delle autonomie locali con la legge 142/90, non hanno avuto la sperata *vis expansiva* (Guido Franchi Scarselli), mentre con l'avvento della legge 59/97 lo scenario è parzialmente mutato, anche grazie al principio (assolutamente nuovo) con il quale la nuova forma di Stato che si va componendo, per ora dal punto di vista amministrativo, in attesa delle più importanti e complesse riforme costituzionali, riconosce ai Comuni (art. 4), con particolarissima attenzione a quelli più piccoli, l'attribuzione delle competenze che sappiano concretamente dimostrare di poter effettivamente gestire. Quindi grazie al principio di sussidiarietà (ben presente nella legge Bassanini) i Comuni, pur con intatto il loro grado di autonomia, possono e in effetti stanno creando gestioni in forma associata di pluralità di servizi e funzioni.

Inoltre non possiamo assolutamente dimenticare quello che è il molare del giudizio della "dentazione comunale", cioè la parte entrate del bilancio!

La progressiva erosione dei trasferimenti nazionali, quelli ancor minori regionali, quelli comunitari, renderanno tali gestioni associate maggiori e qualitativamente migliori.

Per tornare all'esperienza che si sta illustrando, come spesso ripete un sindaco del gruppo dei Comuni interessati, si è voluta tracciare una sorta di "strada senza ritorno" che possa sviluppare il territorio, al di là di miopi politiche di settore, e una nuova fase importante, è sintomaticamente positivo che abbia preso il via (almeno nella nostra realtà) proprio dalle politiche sociali, con particolare riferimento alla qualità della vita in senso ampio e alla conseguente vivibilità e sostenibilità dell'ambiente urbano e territoriale.

È ovvio che la valutazione dell'esperienza che andiamo raccontando implichi un'analisi concreta, condotta nei diversi profili politico-amministrativi che la riguardano, specie con l'effettivo monitoraggio che sarà possibile fare sull'andamento dei vari accordi; tale esperienza può probabilmente costituire un elemento di riflessione, almeno per la sua fase documentale.

In particolare pongo ancora l'attenzione su alcuni punti positivi e/o qualificanti.

- I sette Comuni firmatari il protocollo hanno deciso di *partecipare* in ciascun progetto con una quota capitaria, indipendentemente dal fatto che al momento dell'avvio nessun utente del proprio territorio usufruisca del servizio. Nella fattispecie, la quota che finora è considerata, varia dalle 300 alle 500 lire per abitante (secondo l'importanza e la rilevanza economica del progetto) al 31 dicembre dell'anno precedente.
- Il personale del servizio sociale, nella fattispecie gli assistenti sociali, dichiara di aver maturato una nuova competenza giuridico-amministrativo-contabile che li fa essere maggiormente partecipi ai processi di cambiamento, attraverso strumenti spesso non utilizzati (anche se con la riforma Bassanini questo è largamente e obbligatoriamente diffuso), e vedono che la loro azione ha maggiore continuità, migliore gestione e razionalizzazione organizzativa.
- I servizi con maggiore qualità, monitoraggio e capillarità consentono un migliore e maggiore rapporto con le realtà del privato sociale, che vedono in questo nuovo assetto organizzativo un interlocutore più affidabile.
- I capitolati e le modalità di gare per l'affido di servizi avvengono tutte attraverso l'offerta economicamente più vantaggiosa (con la totale abolizione del metodo al massimo ribasso che per i servizi alla persona è quantomeno pericoloso!), danno atten-

zione a esperienze di Ati, consorzi ecc. (nel nostro territorio sono nate esperienze di dialogo e associazione tra cooperative sociali e Onlus), e tengono conto delle varie continuità educative o di rapporto consolidate.

Una nota importante è quella sulla gestione delle case famiglia rispetto alla residenza. Infatti, per evitare che il Comune dove è ubicata la casa possa ritrovarsi, nel giro di qualche tempo, a dover pagare tutti i soggetti inseriti nelle case, si è stabilita la clausola nella quale venga distinto il concetto di residenza da quello della storia del caso. Quindi il Comune che inserisce ed è titolare della storia del caso si occuperà del suo cittadino per il periodo di inserimento, vista la gestione associata della struttura.

I Comuni stanno predisponendo, parallelamente ai progetti e agli accordi, tutta una serie di strumenti omogenei: schemi di domande, cartelle di registrazione, regolamenti per i servizi ecc. Quindi vi sono incontri che esulano dai vari comitati e che lasciano intravedere una modalità d'azione più ampia e ramificata. In quest'ottica vi sono stati anche incontri informali per chiarificare posizioni, azioni, perplessità ecc. che stanno consentendo tutta una serie di processi importanti per la realizzazione di un *teamwork* quali:

- visione, azione e regole condivise;
- orientamento comune;
- rendere ciascuno capace e libero di agire;
- potenziamento fiduciario delle proprie capacità;
- coinvolgimento.

Un aspetto concreto da sottolineare è stato quello che può registrarsi con eventuali mutamenti dei quadri politici degli enti interessati.

Infatti la variabile politica potrebbe portare variabili nuove, anche se, almeno al momento, i presupposti dati hanno retto anche grazie al formarsi, progressivo, di un gruppo tecnico stabile e consapevole.

5. Esperienza con la legge 285/97

All'inizio si è sottolineato che un cammino così avviato e consolidato non poteva non trovarci pronti al tavolo di lavoro per le opportunità programmatiche offerte dalla legge 285/97.

Eppure, se la prassi amministrativa non ha subito grandi mutamenti o ha registrato difficoltà, tranne la gestione dell'accordo di programma su base più allargata per tutto il territorio con i quattro distretti, pur con quattro progetti diversificati per territorio, occorre puntualizzare alcuni aspetti che definiremo qualitativi.

Infatti, se per quelle che erano le funzioni e i servizi cosiddetti istituzionali (anziani, assistenza domiciliare, centri diurni ecc.) vi era una base comune, sul fronte minori si sono registrate differenziazioni, specie di velocità operativa.

Seppure il DPR 616/77 ha ormai da tempo delegato ai Comuni funzioni nel campo dei minori, tuttavia si rilevano grosse differenze e grosse lacune nell'attuazione della politica sociale per i minori e la famiglia.

Una cosa che è emersa nell'elaborazione dei progetti legge 285/97 (da noi e forse non solo), è la mancanza di progettualità e soprattutto di coordinamento ai diversi livelli istituzionali (scuola, Asl, Comuni, autorità giudiziaria ecc.). Vi è poco, e questo poco è gestito in modo disorganico, disomogeneo e spesso sovrapposto.

Un altro elemento è quello che una politica per l'infanzia e l'adolescenza (ma il discorso varrebbe anche per anziani, disabili ecc.) è necessariamente plurilivello e non interessa assolutamente solo le politiche sociali.

A livello locale è necessaria la stessa politica unitaria messa in essere dal Governo centrale: casa, lavoro, spazi urbani, scuole, sport, spazi di gioco e interesse ecc.

In questo senso vi è stata una crisi di crescita degli attori del protocollo.

Comunque si vuole sottolineare quest'aspetto perché, di là dalle considerazioni giuridico-amministrativo-gestionali, le serie e innovative politiche a favore dell'infanzia e della famiglia rappresentano un momento qualificante nell'ottica di interventi associati e integrati perché costringono a investire risorse, le più varie, in un raggio di azione proiettato su nuovi modelli di programmazione che tiene presente l'arco di tutta una vita, e quindi crea una reazione nucleare che fa rivedere tutti gli altri interventi.

Di tutto questo si è parlato durante gli infuocati momenti di programmazione dei progetti 285/97, e qualche risultato si è ottenuto se essi hanno previsto e attuato una serie di innovazioni che ponessero le basi per servizi che potessero, in futuro, camminare con le proprie gambe.

6. Sintesi

Alla luce di quanto finora affermato, nel concludere, si vogliono tracciare alcune sintesi dell'esperienza fin qui avviata.

- L'analisi della domanda sociale negli ultimi dieci anni, in un territorio come quello che stiamo considerando, ha portato a un rapido aumento qualitativo e quantitativo anche per i continui mutamenti socioeconomici.

Quindi, in un quadro, che abbiamo sottolineato all'inizio, ha richiesto un riordino dei servizi, era auspicabile la ricerca di nuove condizioni istituzionali per creare razionalizzazione degli interventi e delle risorse e porre le basi per una vera comunità locale attenta alle nuove soggettività e alla partecipazione. Ecco lo strategia ricercata del coordinamento, dell'integrazione, dell'interdisciplinarietà istituzionale e anche delle figure professionali interagenti.

- Uno dei primi benefici che è saltato agli occhi all'inizio del processo è stato quello dell'intervento che riconduceva alla globalità della persona. Un sindaco, in modo goliardico, sintetizzò questo concetto che si stava analizzando dicendo che «finalmente lavoreremo con l'Asl anche quando gli utenti non sono influenzati». Al di là della battuta si rimarcò la necessità del lavoro che stavamo costruendo perché avremo puntato sulla richiesta di benessere e di salute diffusa a livello personale, familiare, territoriale ecc.
  Non sono mancati momenti in cui si riaffermarono e si ribadirono eccessive specializzazioni o settorialismi (spesso per questioni che definirei di "dipartimentismo" più che di necessità operativa). E per dirla con Tiziano Vecchiato, il nostro lavoro (non solo sui problemi ma soprattutto per progetti e obiettivi) doveva tener presente quel certo disorientamento operativo che spesso si ingenera in un processo di coordinamento, nel «confondere la globalità con l'integrazione che sono cose diverse per loro natura […] confondendo i mezzi con i fini» (Vecchiato, 1994, p. 9).
- Un altro aspetto con cui ci si è misurati, vista la scarsità di esperienza di lavoro di gruppo, specie interistituzionale e interprofessionale, è stato quello di stare attenti alle interazioni personali e di rapporto, che dovevano essere considerate, ma evolversi in un incontrarsi per garantire la qualità, la valutazione e i risultati. Questo è stato un salto di qualità nel rapporto tra servizi ed è tuttora in costruzione.
- Uno dei punti più difficili è stata la scarsa conoscenza dell'ambito territoriale (specie della domanda e dell'offerta). Vi erano indagini e statistiche obsolete e quasi sempre non contestualizzate. Specie con la programmazione legge 285/97 vi è stato un lungo e difficile cammino in tal senso che oggi è una grossa risorsa per gli investimenti futuri.
- Un problema topico, come si è già sottolineato, è quello della parte economica, che è certamente uno degli anelli deboli da tarare, specie per il passo ancora troppo diverso esistente tra

Comune e Comune e anche per la scarsa cultura di programmazione, di pianificazione e per la dimensione economica a cui, nella stesura degli accordi, si dedica poco tempo. Questo è certamente un elemento qualificante e che determina obiettive responsabilità e impegni da fissare meglio.

7. Conclusione

Per questo accordo territoriale è assolutamente necessario, fermo restando la difficoltà di scendere dal treno in corsa, un momento di analisi e di verifica in tutto il lavoro fin qui prodotto.

Certamente il lavoro di monitoraggio stabilito nelle varie fasi dei progetti sarà molto utile, anche grazie al lavoro di supervisione della Regione.

Ma i vari attori del processo, sia a livello politico che tecnico-amministrativo, ponendo l'attenzione sullo stato del protocollo, si sono posti l'obiettivo di esaminare le realizzazioni in termini di qualità dei servizi, di economicità, di ricaduta sulla cittadinanza, di partecipazione della stessa, di crescita nel dialogo con il terzo settore, di innovazione.

Per questo si guarda con attenzione sia al regolamento attuativo del DLgs 229/99, *Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale*, e all'ormai, speriamo prossima, legge di riforma dei servizi alla persona dove si parla e agisce con strumenti relativamente nuovi come il programma d'azione territoriale e il piano di zona, lati di una stessa medaglia che è la programmazione condivisa e integrata. In una recente riunione con la Regione Lazio, si è raggiunto un accordo per considerare il nostro territorio area di sperimentazione a livello di integrazione. Quindi è un primo passo concreto di quel "che faremo da grandi".

Gli incubatori di impresa come modello di collaborazione tra ente pubblico e privato-sociale: l'esperienza del Comune di Lucera (Foggia)*

1. Premessa; 2. Incubatore; 3. La discussione; 4. L'esperienza; 5. Conclusione

1. Premessa

Lo scenario nel quale si colloca l'esperienza qui di seguito descritta è quella di una cittadina della provincia di Foggia di nome Lucera, piccola e nobile città d'arte di 33 mila abitanti, con un'economia fondamentalmente basata sull'agricoltura, sull'industria molitoria, di laterizi e sul terziario. All'interno dei servizi comunali di questa città opera un servizio politiche sociali molto attivo, che finora si è caratterizzato con interventi di tipo psicosociale, la cui filosofia operativa si fonda sull'idea olistica che il disagio non è solo insito nell'individuo, ma anche nella realtà che lo circonda. Ne deriva che la qualità della vita può essere migliorata solo agendo su tutti gli aspetti strutturali e non su quelli che la rendono inaccettabile, quali per esempio i limiti della persona, la mancanza di lavoro, di vivibilità dell'ambiente, di senso della solidarietà e di adeguati servizi alla persona.

Porre in essere questa visione del sociale ha comportato una rivoluzione che ha stravolto la logica assistenzialistica classica e ha recuperato la centralità dell'utente, inteso non più come fruitore passivo ma come artefice del riscatto del suo stesso disagio, supportato in ciò da una rete di servizi integrati sinergicamente tra di loro e operanti nella stessa realtà dove il disagio si autoalimenta, ma dove è anche possibile debellarlo.

Operare con questa logica significava anche rivoluzionare il rapporto con gli operatori sociali del terzo settore nel loro reperimento, nella loro formazione e nello stabilire collaborazioni con essi. Infatti sul territorio di Lucera non esistevano cooperative onlus di servizi, né tanto meno, quelle esterne, a cui ci si era rivolti, rispondevano alle nostre esigenze perché all'atto pratico si rivelavano troppo scollegate con il territorio. Di qui l'esigenza da parte dell'amministrazione del Comune di Lucera di attivare una sorta di laboratorio sperimentale, che riuscisse a coniugare l'esigenza di formare operatori competenti, e di creare opportunità di lavoro sul territorio con la modalità "dell'imparare facendo" e dell'incubatore di impresa.

* Michele Guida, Dirigente del Comune di Lucera.

2. Incubatore

L'incubatore per imprese sociali è un sistema di risorse che accompagnano un'idea imprenditoriale dallo *start-up* fino al suo consolidamento organizzativo. L'intento è quello di attrezzare il delicato processo di avvio imprenditoriale, affiancando alla formazione e alla consulenza sia il supporto logistico sia il sostegno di un sistema relazionale.

3. La discussione

L'esperienza pregressa aveva fatto maturare l'esigenza di dare vita a percorsi formativi "di sistema", che integrassero e mettessero in stretta connessione diverse azioni: la formazione tradizionale in aula, lo *stage* presso i Servizi Sociali, il percorso di accompagnamento e di supporto alla creazione di impresa, o più in generale, all'inserimento lavorativo nelle sue più svariate forme. Infatti, il limitare l'attività formativa, soprattutto nell'ambito di percorsi finalizzati all'avvio di impresa, a una semplice azione in aula rischiava di risultare sterile e poco incisiva. Nella migliore delle ipotesi il corsista concludeva il percorso con un (più o meno ben redatto) piano di fattibilità: però si trattava, troppo spesso, di documenti astratti, scarsamente basati su dati raccolti "sul campo". In realtà raramente il corsista si trovava nelle condizioni di poter passare dal documento di impresa allo *start-up* vero e proprio, nell'ambito "protetto" del percorso formativo.

Negli ultimi quattro anni, nell'ambito di diversi percorsi formativi finanziati – gestiti da diversi enti in collaborazione con il settore servizi sociali – e ospitati nella propria sede, si è elaborato e sperimentato una nuova modalità formativa che, rispondendo alle esigenze sopra indicate, integra azioni di aula con azioni di accompagnamento, supporto e *stage*.

In particolare, lo staff tecnico del settore servizi sociali, affidando a enti di formazione la tradizionale fase di aula, si è specializzato nelle azioni di accompagnamento e supporto, fornendo una serie di servizi a sostegno dello *start-up* di impresa e/o di inserimento lavorativo (creazione di reti territoriali e di supporto, consulenze specialistiche, incubazione di impresa).

Inoltre si è molto insistito nella collaborazione con gli enti incaricati di gestire l'azione d'aula, al fine di connettere strettamente quest'ultima all'accompagnamento e al supporto. Nella stessa ottica, quando previsto dal percorso formativo, si è lavorato alla ricerca e definizione degli stage, che sono diventati insieme alle altre azioni, strumento per la costruzione di un percorso il più possibile personalizzato per ciascun corsista.

Come anticipato, l'attività su cui si è specializzato lo staff del settore Politiche sociali si articola in due azioni:

- il supporto;
- l'accompagnamento.

Il supporto è un'azione di preparazione (che come tale non prevede il contatto diretto con i corsisti) nell'ambito della quale si progettano e strutturano percorsi personalizzati per meglio accompagnare i partecipanti alla realizzazione dei loro progetti imprenditoriali e professionali.

L'azione di accompagnamento prevede espressamente, al contrario, un continuo contatto diretto con gli utenti, che – attraverso colloqui, incontri collettivi con specialisti, attività di ricerca guidata, lavoro di gruppo – contribuisce all'avvio dell'impresa o all'inserimento lavorativo.

Il settore Politiche sociali mette inoltre a disposizione dei corsisti, da un lato, le attrezzature necessarie per organizzare la loro base operativa (sala convegni, spazi attrezzati con pc collegati a Internet, stampante, tavoli di lavoro, fotocopiatrice, videoproiettori multimediali, fotostampatore elettronico, telefono e fax comuni), dall'altro, una rete di relazioni solida e articolata e la possibilità di utilizzare i suoi servizi (sportelli di consulenza e altro). In questo modo, per chi è interessato, diventa un passaggio automatico e naturale quello di scegliere, alla fine del percorso formativo, di installare momentaneamente la propria sede nell'incubatore del settore Politiche sociali.

È bene sottolineare che durante l'azione di accompagnamento i corsisti non sono vincolati in alcun modo alla presenza in aula, ma che, essendo l'aula una sorta di sede operativa, essi possono (sono invitati a) uscire sul "campo" per svolgere ricerche, partecipare a incontri, raccogliere interviste, somministrare questionari, insomma ricavare elementi utili in prima battuta alla stesura del proprio progetto, in definitiva allo *start-up* della propria impresa.

Come risulta evidente, le due azioni di supporto e accompagnamento sono particolarmente collegate, essendo la funzione della prima quella di preparare la seconda. Queste, insieme alla tradizionale azione d'aula e allo stage, sono i pilastri del percorso formativo proposto.

Il valore aggiunto che deriva da tale impostazione è significativo e può essere schematizzato nei modi di seguito elencati.

- I corsisti hanno la possibilità di seguire e costruirsi un percorso formativo personalizzato e continuativo attraverso le azioni di aula, *stage*, accompagnamento, supporto: con questa modalità di lavoro si offre ai partecipanti la possibilità di correggere e ridefinire la propria idea e soprattutto di acquisire elementi e fare esperienze utili alla realizzazione del progetto. Lo *stage*, nella fattispecie, può anche diventare un'importante occasione di inserimento lavorativo, qualora contribuisca a definire chiaramente la realizzazione di un'idea progetto. L'azione *stage*, infatti, risponde a diverse esigenze: consente di valorizzare la formazio-

ne in alternanza (teorico-pratica), garantisce percorsi innovativi e flessibili, fornisce occasioni di apprendimento e possibilità di vivere esperienze legate al proprio progetto, tenendo conto non solo delle esigenze professionali, dei bisogni motivazionali e degli obiettivi del corsista, ma anche delle esigenze del settore Politiche sociali, che – per un certo periodo – ha a disposizione una risorsa con professionalità definita su cui contare ed eventualmente investire.

- il carattere di continuità del percorso, è accentuato dal fatto che i corsisti trovano, nello stesso luogo fisico, servizi diversi e integrati, che vanno dalla formazione teorica allo *start-up* e – eventualmente – alla possibilità di inserirsi nell'incubatore del settore Politiche sociali.

4. L'esperienza

Il settore Politiche sociali nel 1997 ha indetto un bando di concorso nell'ambito del quale era previsto, dopo un corso di formazione di 100 ore sull'imprenditoria sociale organizzato nei termini sopra esposti, di premiare le idee progetto migliori affidando ai vincitori appalti di servizi ai sensi del RD 18 novembre 1923, n. 2440, art. 3 e RD 23 maggio 1924, n. 827, art. 41.

A questo bando di concorso hanno partecipato circa 110 giovani i quali, dopo 100 ore di formazione, si sono organizzati in sottogruppi, per omogeneità di interessi, per lavorare insieme nella definizione e realizzazione di un'idea progetto. In questo cammino sono stati supportati e accompagnati dallo staff tecnico del settore Politiche sociali, che, peraltro, all'interno della propria struttura ha messo a disposizione spazi, attrezzature, nonché la propria rete di servizi, per consentire alle aggregazioni spontanee di corsisti di verificare dati, sperimentare e perfezionare sul campo la loro idea lavoro. Alla fine di questa prima fase di *stage* i gruppi hanno presentato circa dodici progetti, di questi cinque sono stati premiati, affidando ai gruppi vincitori la gestione dei servizi proposti, solo dopo essersi costituiti in associazione o cooperativa. La gestione di detti servizi, altresì, è stata affidata in via sperimentale e come ulteriore periodo di stage di un anno, previa sottoscrizione di atto di intesa nel quale l'amministrazione si doveva impegnare a fornire all'interno della sede del settore Politiche sociali, spazi opportunamente attrezzati, nonché attrezzature necessarie per realizzare i servizi proposti; mentre ciascuna associazione o cooperativa, all'uopo costituitasi, si doveva impegnare a continuare a farsi monitorare dallo staff tecnico del servizio Politiche sociali; di aprirsi al mercato del lavoro e di garantire servizi all'Amministrazione a prezzi sociali (solo rimborso spese). Alla fine di questo percorso formativo, che ha con-

templato dalle azioni di aula, di accompagnamento, supporto e stage allo *start-up* di impresa, sono state date in gestione, nel rispetto della normativa vigente, alle medesime imprese la gestione dei servizi, nonché delle attrezzature necessarie a realizzarrli.

5. Conclusione

La modalità operativa sperimentata dal settore Politiche sociali del Comune di Lucera è risultata innovativa e vincente perché, rompendo gli schemi classici di fare formazione *in primis* e *in secundis* di stabilire collaborazioni pubblico privato nell'ambito del sociale, è riuscita innanzi tutto a creare una rete di servizi che ha implementato e diversificato notevolmente l'offerta di interventi sul territorio per migliorare realisticamente la qualità di vita dei cittadini, che, peraltro sono costantemente sensibilizzati e supportati a diventare loro stessi artefici nella rimozione del loro disagio. Ma soprattutto ha creato un clima positivo di collaborazione con gli operatori del terzo settore, con i quali l'amministrazione lavora in stretta sinergia nella risoluzione di problematiche relative all'assistenza agli anziani, agli handicappati, nella prevenzione del disagio giovanile, nel dare supporto alle famiglie e agli svantaggiati in generale. Attualmente, sul territorio di Lucera:

- si sono attivati i seguenti progetti: "Progetto Giovani", "Progetto ascolto nelle scuole medie superiori", "Progetto socioaffettivo", "Progetto imprenditoria giovanile", "Progetto educativa territoriale e lavoro di rete", "Progetto incubatori di impresa" e "Progetto 285/97";
- opera una banca del tempo;
- sono stati attivati i seguenti servizi: assistenza domiciliare integrata; servizi civici per anziani; tre centri polivalenti, due privati e uno pubblico; quattro case famiglia per minori, una delle quali è per soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria; una casa famiglia per disagiati mentali; due centri ascolto famiglia e un servizio animazione tempo libero;
- operano in stretto rapporto con il settore Politiche sociali tre associazioni e cinque cooperative sociali onlus di tipo A e B nell'ambito delle quali lavorano anche handicappati, disagiati mentali e svantaggiati sociali;
- è in fase di studio la costituzione di un consorzio sociale di cui faranno parte oltre che l'amministrazione comunale anche tutte le cooperative e associazioni sociali del territorio che vorranno aderire, per poter coniugare *standard* qualitativi di assistenza con il rispetto della normativa vigente in materia di appalti servizi.

L'accreditamento delle strutture residenziali per minori: le ragioni e le modalità di una scelta-esperienza realizzata dal Comune di Torino*

1. Le ragioni; 2. Le modalità; 3. Cos'è cambiato

1. Le ragioni

La scelta della procedura amministrativa più adeguata per acquisire un servizio non può prescindere da un'attenta riflessione sui seguenti elementi:

- caratteristiche del bisogno cui si deve rispondere;
- risorse che il territorio mette a disposizione;
- risultati che si intendono ottenere.

Non esiste infatti una procedura "buona" di per sé, e nel contempo il ricorso a una procedura inadeguata può condizionare non poco il raggiungimento degli obiettivi che ci si propone.

L'intendimento fondamentale della deliberazione quadro adottata dal Consiglio comunale di Torino il 9 dicembre 1998, avente per oggetto *Criteri e procedure per l'affidamento a terzi di servizi socio-assistenziali*, consisteva appunto nell'elencare le varie modalità utilizzabili nell'esternalizzazione dei servizi, al fine di orientare meglio la scelta degli operatori in questo ambito.

La scelta, compiuta successivamente nella ridefinizione dei rapporti amministrativi con i fornitori di strutture residenziali per minori mediante il sistema dell'accreditamento, è stata quindi ispirata da questo atto di indirizzo e da un'attenta analisi degli elementi di cui sopra.

Quanto alle caratteristiche del bisogno in particolare si è considerato che:

- tale intervento è previsto dalla normativa (almeno teoricamente) come residuale e da effettuarsi preferibilmente nel territorio regionale di residenza del minore (cfr. legge 184/83, art. 2);
- riguarda tipologie molto differenziate di utenza per età (neonati con o senza le loro madri, bambini, adolescenti) e per problematiche (abbandono, abuso e maltrattamento da parte di adulti ma anche fughe e disturbi relazionali dei minori stessi) che necessitano di prestazioni non agevolmente programmabili nell'entità e nelle caratteristiche;

* Marina Merana, Dirigente del Comune di Torino.

- in genere necessita di tempi di attivazione molto rapidi ma ha durata incerta e non "governabile" da parte del solo ente locale che lo gestisce (si pensi agli interventi disposti dall'autorità giudiziaria).

Per rispondere a questa domanda occorreva pertanto identificare una procedura che consentisse di individualizzare gli interventi, di attivarli e chiuderli rapidamente e, al contempo, rispondesse alla necessità di dare la massima flessibilità alla spesa in questo ambito, con l'obiettivo ultimo di contenerla non tanto per ragioni economico-finanziarie quanto per il benessere stesso dei minori coinvolti, che certo non traggono giovamento da lunghi periodi di istituzionalizzazione.

Dal punto di vista delle risorse offerte dal territorio si registrava una presenza massiccia del privato sociale (su 100 strutture funzionanti solo 10 erano gestite direttamente dall'ente pubblico) con rapporti diversificati con l'amministrazione (15 strutture fornivano le loro prestazioni in regime convenzionale esclusivo a seguito di appalto concorso, mentre 60 offrivano accoglienza a minori, inviati dai servizi comunali a fronte del riconoscimento di rette sulla base di un atto amministrativo che "prendeva atto" della loro esistenza); inoltre – fatto non secondario – nella stragrande maggioranza dei casi, i locali, per svolgere tali attività, erano messi a disposizione dal fornitore.

Le convenzioni dettavano regole precise e per certi versi fin troppo standardizzate, mentre le prese d'atto comportavano di fatto un recepimento da parte dell'amministrazione delle regole poste dal fornitore, con la conseguenza inevitabile di evidenti disparità di trattamento di utenti e strutture, sia sotto il profilo della qualità degli interventi che del relativo riconoscimento economico.

In particolare le rette, estremamente differenziate tra loro, prescindevano da un'approfondita valutazione della congruità dei costi essendo, nel caso degli enti convenzionati, determinate dai meccanismi dell'appalto, nel caso degli enti in presa d'atto, dalle richieste economiche del fornitore.

Se tali rapporti, inizialmente, erano conseguenza di scelte diverse, operate nel tempo dall'amministrazione, e per lo più riguardavano tipologie di fornitori molto diversi tra loro, le convenzionate erano prevalentemente cooperative sociali, le strutture in presa d'atto erano invece prevalentemente gestite da Ipab o da congregazioni religiose; con il tempo, anche a a causa del "blocco" del mercato provocato dagli appalti della durata di quattro anni, molte cooperative sociali che aprivano nuove strutture tendevano a richiedere la presa d'atto, considerandola tutto sommato preferibile sia dal punto di vista tecnico (tale rapporto permetteva per esempio di "scegliersi" l'utente) sia dal punto di vista economico (non sempre l'esclusiva garantiva la

copertura di tutti i posti disponibili con evidenti perdite in assenza di economie di scala).

In linea più generale si osservava che gli appalti avevano provocato una certa omologazione dei presidi sui requisiti minimi previsti dalle specifiche tecniche del capitolato di gara, mentre le prese d'atto consentivano sicuramente maggior creatività, ma anche una minore (se non nulla) possibilità di controllo della qualità delle prestazioni offerte.

Inoltre, nonostante la pluralità delle offerte, la scelta della struttura per ciascun minore era spesso condizionata da elementi di casualità (per esempio la disponibilità di posti ecc.) o comunque, anche se ragionata, non motivata in atti ufficiali con le conseguenti immaginabili possibilità di contestazione.

Alla luce di queste considerazioni, risultava preferibile che il contenuto fondamentale di questi contratti fosse, in linea generale non tanto l'acquisto del servizio nel suo complesso quanto l'acquisto della singola prestazione, del singolo inserimento del minore con l'unica eccezione delle strutture di pronto intervento, che, a causa della necessità dell'immediatezza della risposta, era più opportuno gestire direttamente con personale pubblico oppure appaltare prevedendo però corrispettivi in parte indipendenti dal numero dei minori ospitati.

Lo strumento amministrativo da individuarsi doveva conciliare, da un lato, le esigenze di trasparenza con la necessaria velocità dell'attivazione degli interventi: in sostanza si trattava di anticipare l'individuazione dei requisiti di qualità e prezzo di ogni singolo presidio rispetto al momento dell'abbinamento per l'inserimento del singolo minore, garantendo per questa via la scelta del presidio più adeguato all'operatore che aveva in carico il caso.

Si trattava, inoltre, di regolare in modo uniforme i rapporti con le strutture, pur tenendo conto delle loro specificità e delle differenti esigenze degli utenti.

La scelta, per queste ragioni, cadde sulla procedura che nella deliberazione quadro è definita *Accreditamento con scelta dell'amministrazione* e che in realtà comporta la creazione di un albo fornitori con requisiti predifiniti di qualità e prezzo, a cui attingere per l'attivazione dei singoli inserimenti mediante singole trattative private.

2. Le modalità

Il percorso per giungere all'accreditamento è stato avviato con ampie consultazioni volte a identificare indicatori e standard da utilizzarsi nelle classificazioni dell'albo fornitori: il primo passo è stata una ricerca svolta presso i fornitori aiutandoli ad autodefinirsi in modo, da un lato, da raccogliere il maggior numero di dati possibili circa le esperienze esistenti e, dall'altro, farle confrontare su griglie comuni di rilevazione.

La proposta di indicatori e standard, elaborata a partire dagli esiti della ricerca e sulla base della documentazione già prodotta in quest'ambito in Italia da parte di enti pubblici (per esempio normative regionali) e privati (CNCM e CNCA), e lo schema di accordo per l'utilizzo, da parte dell'amministrazione, delle strutture residenziali sono stati poi oggetto di confronto a vari livelli, politici e tecnici; in particolare sono stati consultati la IV Commissione consiliare competente in materia assistenziale, gli enti gestori dei presidi e i loro organismi di rappresentanza (per esempio centrali cooperative), organismi di rappresentanza dell'utenza e organizzazioni sindacali.

A conclusione di questo complesso *iter* i due documenti elaborati sono stati approvati con deliberazione della Giunta comunale il primo luglio 1999, a seguito della quale è stato indetto il bando per l'istituzione dell'albo fornitori.

Le istanze pervenute sono state vagliate da un'apposita commissione che ha valutato, da un lato, la corrispondenza degli standard posseduti con la classificazione richiesta e, dall'altro, la congruità della retta fissando tetti massimi per ogni tipologia di struttura.

Le valutazioni della commmissione sono poi state oggetto di incontri con ogni singolo fornitore durante i quali si è concordata la classificazione, eventualmente individuando prescrizioni di adeguamento, e si è definita la retta alla luce dei costi presentati.

Nel dicembre 1999, a un anno esatto dall'approvazione della delibera quadro succitata, si è giunti alla pubblicazione dell'albo fornitori e all'approvazione definitiva del testo degli accordi, che ogni fornitore ha sottoscritto per accettazione.

Dal primo gennaio 2000 gli inserimenti residenziali per minori sono definiti secondo la nuova procedura amministrativa: fatti salvi i ricoveri d'urgenza per i quali è prevista una ratifica successiva, una determinazione dirigenziale autorizza preventivamente ogni singolo inserimento di minore dando conto delle motivazioni che hanno portato alla scelta di una struttura piuttosto che un' altra e definisce altresì, laddove ce ne sia necessità, prestazioni particolari di cui quel singolo caso necessiti, il tutto sulla base della proposta degli operatori sociali che hanno in carico il caso.

3. Cos'è cambiato

A conclusione di questo processo, sembra importante sottolineare i fattori di novità che esso ha portato soprattutto sul piano delle collaborazioni tra servizi pubblici e privato sociale, sintetizzabili nei seguenti punti.

- *Partnership* nella programmazione: il percorso di definizione degli standard è stato concertato, non senza difficoltà e scontentezze, ma sta di fatto che chi ha voluto esprimersi ha potuto

farlo, purtroppo non tutti nello stesso modo e per gli stessi motivi, ma sicuramente analoghi spazi di confronto non sarebbero stati possibili nella definizione di capitolati di gara.

- Valutazione attraverso un processo interattivo: senza alcun pregiudizio per il rispetto dei passaggi formali si è potuta eliminare la conflittualità che in genere deriva da un giudizio avvertito come lontano; i momenti di restituzione delle valutazioni della commissione sono stati confronti molto significativi nei quali è stato riconosciuto (come non capita quasi mai) all'amministrazione il potere di valutare e al privato sociale di esprimersi.
- Avvio di processi di miglioramento collettivo: il ricorso allo strumento delle prescrizioni, laddove gli standard non risultavano del tutto raggiunti, ha comportato l'assunzione di impegni che altri meccanismi sanzionatori (come per esempio l'esclusione da una gara) non avrebbero certo provocato.
- Trasparenza dei costi: le rette, se pur nella loro entità massima, sono state definite alla luce di parametri oggettivi come l'applicazione dei contratti collettivi per il personale, spese per gli utenti parametrate con quelle di altri interventi assistenziali, percentuali definite di costi di gestione e di margine operativo, garantendo, anche se sulla base di costi preventivi che dovranno essere oggetto di verifica, la valutazione della loro congruità in relazione alle prestazioni offerte.
- Responsabilizzazione degli operatori finali: se pur con meccanismi che dovranno essere affinati, il potere di scelta sulla struttura è stato attribuito all'operatore che gestisce il caso, reso consapevole anche della spesa che movimenta; non in quest'ambito ma per altre prestazioni socioassistenziali si potrebbe domani pensare di restituirlo ai cittadini stessi.

C'è comunque ancora molto da fare: intanto gli standard, gli accordi, le rette potranno essere oggetto di revisione, ci si augura con lo stesso percorso e interazione che ne hanno caratterizzato la definizione, ma soprattutto vanno avviati processi ulteriori che portino al confronto sulla qualità della prestazione resa, sperando che la concorrenzialità nel mercato sociale non influisca troppo su ciò che davvero appare come esercizio della funzione pubblica, tanto rivendicato come propria missione dal privato sociale.

Riferimenti bibliografici

Aharons, C. R.
1992 *Divorced family*, New York, Norton and Company.

Allison, M. e Kaye, J.
1998 *Pianificare il non profit*, Milano, Mc Graw-Hill.

Arcidiacono, C. *et al*.
1996 *Empowerment sociale*, Milano, F. Angeli.

Ardone, R. e Mazzoni, S. (a cura di)
1994 *La mediazione familiare per una regolazione della conflittualità nella separazione e nel divorzio*, Milano, Giuffrè.

Aster-x
2000 *Assistenza tecnica alla legge 285/97. Secondo rapporto Aster-x*, Bologna, Aster-x.

Azzone, G. e Dente, B. (a cura di)
1999 *Valutare per governare*, Milano, Etas.

Bahr, H.M. e Slaugh Bahr, K.
1996 *A paradigm of family transcendence*, in «Journal of marriage and the family», vol. 58, n. 3, p. 541-555.

Balducci, A.
1991 *Disegnare il futuro*, Bologna, Il mulino.

Barbagli, M.
1990 *Provando e riprovando*, Bologna, Il mulino.

Barnes, M.
1999 *Utenti, carer e cittadinanza attiva. Politiche sociali oltre il welfare State*, Trento, Erickson.

Berger, P.L. e Neuhaus, R.J.
1996 *To empower people: from state to civil society*, Washington D.C., The AEI Press.

Bezzi, C.
1998 Glossario della ricerca sociale e valutativa, in «Rassegna italiana di valutazione», n. 11, (luglio-settembre).

Biondi, G.
1998 *Reti di scuole e documentazione educativa*, Milano, De Agostini.

Bisogno, P.
1980 *Teoria della documentazione*, Milano, F. Angeli.

Bohannan, P.
1973 *The six station of divorce*, in Lasswell, *Love, marriage and family: a developmental approach*, Illinois.

Borghi, B. Q.
1996 *La lettura della documentazione*, in «Bambini», A. 12, n. 4, (aprile), p. 73-75.

Boudon, P.
1993 *L'arte di persuadere se stessi*, Milano, Rusconi.

Briet, S.
1951 *Qu'est-ce que la documentation?* Paris, Editions documentaires industrielles et tecniques.

Bruscaglioni, M.
1994 *La società liberata*, Milano, F. Angeli.

Budini Gattai, F. e Musatti, T.
1999 *Grandmothers' involvement in grandchildren's care: attitudes, feelings and emotions*, in «Family relations», 48, p. 35-42.

Buratta, V. e Sabbadini, L. L.
1993 *Can time use statistics describe the life of children?*, in Istat, *Time use methodology: toward consensus*, «Note e relazioni», n. 3, p. 51-65
1995 *Il bambino nelle statistiche ufficiali*, in *Atti del convegno epidemiologia della disuguaglianza nell'infanzia, Roma 11-12 aprile 1994*, Istituto italiano di medicina sociale.

Caggio, F.
1999 *Piccoli principi, semplici cittadini, graditi ospiti. Note di discussione sulla documentazione*, in «Bambini», A.15, n. 8, (ott.), p. 14-19.

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza
1997 *Infanzia e adolescenza, diritti ed opportunità*, Firenze, Istituto degli Innocenti.
2000 *Quindici città "in gioco" con la L. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti.
2000 *Il calamaio e l'arcobaleno*, Firenze, Istituto degli Innocenti.

Cesaroni, M. e Sequi, R.
1998 Sistema informativo e servizi sociali, Roma, La nuova Italia scientifica.

De Singly, F.
1993 *Sociologie de la famille contemporaine*, Paris, Nathan.
1996 *Le soi, le couple et la famille*, Paris, Nathan.

Dell'Antonio, A.
1996 *Bambini di colore in affido e in adozione*, Milano, Cortina.

Demetrio, D. *et al* (a cura di)
1999 *Il libro della cura. Di sé, degli altri, del mondo*, Torino, Rosenberg & Sellier.

Dente, B. e Vecchi, G.
1999 *La valutazione e il controllo strategico* in Azzone G., Dente B. (a cura di), *Valutare per governare*, Milano, Etas.

Di Nicola, P.
1998 *La rete: metafora dell'appartenenza*, Milano, F. Angeli.

Donati, P.
1986 *La famiglia nella società relazionale. Nuove reti e nuove regole*, Milano, F. Angeli.
1991 *Teoria relazionale della società*, Milano, F. Angeli.
1998 *Manuale di sociologia della famiglia*, Roma-Bari, Laterza.
1998 *The new citizenship of the family*, in Matthijs K. (a cura di), *The family. Contemporary perspectives and challenges*, Leuven, Leuven University Press.
1999 *Famiglia e società del benessere: paradossi e contro-paradossi, mito e anti-mito*, in Donati, P. (a cura di), *Famiglia e società del benessere*, Sesto Rapporto Cisf sulla famiglia in Italia, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo.
2000 La *cittadinanza societaria*, 2a ed., Roma-Bari, Laterza.

Donati, P. (a cura di)
1997 *La società civile in Italia*, Milano, Mondadori.

Egidi, V. e Giovannini, E.
1999 *Sistemi informativi integrati per l'analisi di fenomeni complessi e multidimensionali, 11-13 novembre 1998*, Roma.

Everett, C.A. e Volgy, S.S.
1995 *Il trattamento del divorzio nella pratica della terapia familiare*, in Gurman, A.S., Kniskern, D.P., *Manuale di terapia della famiglia*, Torino, Bollati Boringhieri.

Fortunati, A.
1998 *Per una pedagogia contestualizzata*, in «Bambini», A. 14, n. 8, (settembre), p. 12-16.

Francescato, D.
1996 *Empowerment personale, di gruppo e sociale*, in Arcidiacono C., *et al.*, *Empowerment sociale*, Milano, F. Angeli.

Francescato, D. *et al.*
1997 *L'educazione socioaffettiva per genitori*, in Zani, B., Pombeni, M.L. (a cura di), *L'adolescenza: bisogni soggettivi e risorse sociali*, Cesena, Il Ponte Vecchio.

1999 *L'educazione socioaffettiva: uno strumento di empowerment per genitori*, in «Psicologia e scuola», n. 97, p. 3-12.

Francescato, D. e Putton, A.
1991 *L'educazione socioaffettiva per genitori*, in "Psicologia e scuola", n. 56, p. 3-9.

Gordon, M. (a cura di)
1972 *The nuclear family in crisis: the search for an alternative*, New York, Harper and Row.

Gori, E. e Vittadini, G.
1999 *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Milano, Etas.

Guerini, G. e Lonati, F.
1999 *Il Sistema informativo*, in Gallinari, E. et al, *Il governo della rete*, Milano, F. Angeli.

Gulotta, G.
1994 *La perizia e la mediazione quali strumenti per limitare il danno al bambino figlio di separati*, in Gallo Barbisio, C. (a cura di), *Il recupero dell'esperienza attraverso la narrazione*, Torino, Tirrenia Stampatori.

Husserl, E.
1961 Logica, psicologia, filosofia. Un'introduzione alla fenomenologia, Napoli, Il tripode.

Ifla, (a cura di)
1988 *Raccomandazioni per le biblioteche pubbliche*, Roma, AIB.
1999 *In testa ai miei pensieri Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza, Firenze 19-21 novembre 1998, Atti della conferenza*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali.

Istat
1999 *Rapporto annuale: la situazione del paese nel 1998*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, p. 259-293.

Karsenti, B. e Mauss, M.
1994 *Le fait social total*, Paris, PUF.

Kaslow, F. W.
1987 *The sociocultural context of divorce. A life circle perspective*, New York, Brunner e Mazel.
1991 *The sociocultural context of divorce*, in «Contemporary family therapy», 13, p. 583.

Kieffer, C. H.
1982 *The emergence of empowerment: the development of participatory competence among individuals in citizen organisation*, in "Division of community psychology newsletter", n. 2.

1983 *La documentazione pedagogica un presente ed un futuro. Incontro internazionale di studio, Firenze 31 maggio- 4 giugno 1982*, Firenze, BDP.

Lanzara, G. F.
1993 *Capacità negativa*, Bologna, Il mulino.

Levine, M. e Perkins, D.V.
1987 *Principles of community psychology*, New York, Oxford University Press.

Luhmann, N.
1988 *Sozialsystem familie*, in «System familie», 1, p. 75-91.
1995 *Soziologische aufklärung 6. Die soziologie und der mensch*, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Malagoli Togliatti, M. e Rocchietta, L.
1987 *Famiglie multiproblematiche*, Roma, NIS.

Malagoli Togliatti, M. e Costanza, G.
1993 *La costruzione del cambiamento nell'analisi della domanda*, in Carli, R. (a cura di), *L'analisi della domanda in psicologia clinica*, Milano, Giuffrè.

Malagoli Togliatti, M. e Montinari, G.
1995 *Famiglie divise*, Milano, F. Angeli

Malagoli Togliatti, M. *et al*.
2000 *La psicoterapia con la coppia: il modello integrato del contratto. Teoria e pratica*, Milano, F. Angeli.

Mantovani, S. e Musatti, T.
1996 *New educational provision for young children in Italy*. In «European journal of psychology of education», XI, p. 119-128.

Masoni, M.
1997 *Monitoraggio e valutazione dei progetti*, Milano, F. Angeli.

Mauri, L. e Rossignoli, M.
1993 *Sistema informativo socio-assistenziale*, in Mauri, L. *et al.* (a cura di), *Pagine aperte. La formazione e i sistemi informativi: strumenti per le politiche sociali*, Milano, F. Angeli.

Maviglia, M.
1996 *Documentare oggi nella scuola*, in "Bambini", A.12, n. 10, (dicembre), p. 2-8.

Meyriat, J.
1996 *La documentazione: elementi per un riesame*, in Paci, A. M. (a cura di), *La documentazione in Italia*, Milano, F. Angeli.

Ministero dell'interno, Comit-Sinsa
1992 *Per un progetto di Sistema informativo nazionale socio-assistenziale. Analisi di massima*, Roma, Ministero dell'interno.
1994 *Dizionario sinottico comparativo dei servizi socio-assistenziali*, Roma, Ministero dell'interno, Direzione generale dei servizi civili.

Moffa ,B. e Salvetti, T.
1998 *Comunicare nel lavoro sociale. La relazione scritta*, in «La rivista di servizio sociale», A. 38, n.1, (marzo), p. 41-55.

Musatti, T.
1992 *La giornata del mio bambino. Madri, lavoro e cura dei più piccoli nella vita quotidiana*, Bologna, Il mulino.

Musatti, T. e D'Amico, R.
1996 *Nonne e nipotini: lavoro di cura e solidarietà intergenerazionale*, in «Rassegna italiana di sociologia», n. 37, p. 559-584.

Neve, E.
1993 *Significati della documentazione nel lavoro dell'assistente sociale*, in «Rassegna di servizio sociale», A. 32, n. 2, (aprile/giugno), p. 24-40.

Oliva, F.
1966 *Il movimento di auto-aiuto*, in *I gruppi di autoaiuto*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.

Orlando Cian, D.
1997 *Metodologia della ricerca pedagogica*, Brescia, La scuola.

Otlet, P.
1934 *Traité sur la documentation: le livre sur le livre. Théoré et pratique*, Bruxelles, Editiones Mundaneum.

Pati, L.
1995 *La politica familiare nella prospettiva dell'educazione*, Brescia, La scuola.

Pennisi, G.
1991 *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, 2a ed., Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.

Pellerey, M.
1998 *L'agire educativo. La pratica pedagogica tra modernità e postmodernità*, Roma, LAS.

Piccardo, C.
1995 *Empowerment*, Milano, Cortina.

Prezza, M.
1993 *I gruppi di auto-aiuto e il sistema formale di cura: quale collaborazione possibile?*, in Francescato, D. et al., *Oltre la psicologia*, Roma, NIS.

Rappaport, J.
1981 *In praise of paradox: a social policy of empowerment over prevention*, in «American journal of community psychology», n. 9, p. 1-26.

Rebora, G.
1999 *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo*, Milano, Guerini e Associati.

Rey, G. M.
1987 *L'informazione statistica e i processi decisionali*, in *Atti del Convegno sull'informazione statistica e i processi decisionali, Roma 11-12 dicembre 1986*, in «Annali di statistica», serie IX, vol. 7.

Rossi , P.H. e Freeman, H.E.
1989 *Evaluation, a systematic approach*, 4a ed., Newbury park, Ca, Sage.

Saporiti, A.
1994 *I minori nelle statistiche ufficiali*, in «Tutela», n. 3-4.

Saraceno, C.
1988 *Sociologia della famiglia*, Bologna, Il mulino.

Scabini, E.
1995 *Psicologia sociale della famiglia*, Torino, Bollati Boringhieri.

Scott, C.O. e Jaffe, D.T.
1992 *Empowerment – Come creare un ambiente di lavoro responsabilizzato*, Milano, F. Angeli.

Sgritta, G. B.
1988 *La condizione dell'infanzia. Teorie politiche, rappresentazioni sociali*, Milano, F. Angeli.
1998 *Infanzia: un nuovo quadro informativo*, in «Giornale del Sistan», A. 3, n. 8.

Stame, N.
1998 *L'esperienza della valutazione*, Formello, Seam.

Stradi, M. C.
1998 *Per documentare dopo, bisogna pensarci prima*, in «Bambini», A. 14, n. 8, (settembre), p. 65-68.

Tarantello, L. e Ifla
1998 *Raccomandazioni per i servizi bibliotecari per giovani adulti*, Roma, AIB.

Vecchiato, T.
1994 *Il gruppo di lavoro sul problema*, in "Servizi sociali", A. 21, n. 4, p. 7-21.

Von Bertalanffy, L.
1971 *Teoria generale dei sistemi*, Milano, F. Angeli.

Watzlawick, P. *et al*.
1971 *Pragmatica della comunicazione umana*, Roma, Astrolabio.
1974 *Change*, Roma, Astrolabio.

Weiss, C.
1972 *Evaluation research*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

World Health Organization
1980 *International classification of impairments, disabilities and handicaps; a manual of classification relating to the consequences of disease*, Geneva, WHO.

Zajczyk, F.
1996 *Fonti per le statistiche sociali*, Milano, F. Angeli.

Zimmerman, M. A.
1999 *Empowerment e partecipazione della comunità*, in «Animazione sociale», n. 2, p. 10-25.

Zuliani, A.
1995 *Informazione statistica, decisioni, comportamenti*, in *Atti della II conferenza nazionale di statistica, 15-17 novembre 1994*, Roma.
1999 *Autonomia e qualità della statistica pubblica*, in *Atti della IV conferenza nazionale di statistica, 11-13 novembre 1998*, Roma.

INDICE GENERALE DELL'OPERA

Tras-formazioni in corso *è disponibile in forma cartacea, la pubblicazione completa di Appendice è invece disponibile al sito web www.minori.it*

Tras-formazioni in corso

Premessa

La formazione nazionale 1999-2000

- La legge 285/97 e i percorsi formativi nazionali interregionali (*Giorgio Macario*)
- La formazione nazionale nel secondo semestre 1999 e nel 2000: i programmi di formazione
- La valutazione del percorso formativo

Area flussi informativi e documentazione

- Osservazione e monitoraggio: condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza (*Stefano Ricci*)

Area genitorialità

- La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità (*Paola Di Nicola*)
- Sostegno alla genitorialità e buone prassi (*Paola Di Nicola*)

Area amministrativa

- L'attuazione della legge 285/97 nel quadro della legge 328/00: le collaborazioni interistituzionali e pubblico-privato (*Franco Dalla Mura*)

Oltre il 2000

- L'avvio dell'evento seminariale di Como e i lavori svolti
- Apertura dei lavori (*Giancarlo Abelli*)
- Relazione introduttiva (*Valerio Belotti*)
- La legge 285/97 oltre il 2000 (*Anna Maria Carli*)
- I percorsi formativi per la legge 285/97 (*Giorgio Macario*)
- L'applicazione della legge 285/97 nelle città riservatarie (*Daniela Lastri*)

- L'esperienza di assistenza tecnica alla legge 285/97 nel primo triennio (*Andrea Bollini*)
- Uno sguardo competente sulla legge 285/97: le opinioni dei partecipanti (*Ivana Comoli*)
- Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza: scenari, priorità nazionali e prospettive (*Paolo Onelli*)
- La riforma dei servizi e lo sviluppo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza (*Emanuele Ranci Ortigosa*)
- Il processo della progettazione: aspetti metodologici e indicazioni operative (*Roberto Maurizio*)
- Dalla somma di progetti al piano territoriale (*Marianna Giordano*)
- Il sistema dei servizi e la loro gestione dopo la legge quadro (*Franco Dalla Mura*)
- Una gestione coerente con gli obiettivi della legge (*Francesco Chiodi*)
- Il monitoraggio: aspetti metodologici e indicazioni operative (*Ugo De Ambrogio*)
- La documentazione al servizio dei progetti e del piano (*Riccardo Poli*)
- Conclusioni (*Giuseppina Coppo*)

Le vignette di Andrea Pedrazzini

- Riferimenti bibliografici

Appendice

Area flussi informativi e documentazione: i contributi

- Osservazione e monitoraggio: condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza (*Stefano Ricci*)
- Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione
- I servizi bibliotecari: una nuova risorsa per l'infanzia e l'adolescenza (*Antonella Agnoli*)
- La cultura documentaria (*Anna Baldazzi*)
- Sistema informativo e servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza: possibili approcci per evitare gli errori del passato (*Ugo De Ambrogio* e *Sergio Pasquinelli*)

- La rappresentazione dell'infanzia nella statistica ufficiale (*Cristina Freguja*)
- Sistema informativo e servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza: la situazione nazionale dal versante istituzionale (*Giovanna Tresso*)

Area flussi informativi e documentazione: le comunicazioni

- L'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa: servizi di documentazione per l'educazione in Italia (*Giovanni Biondi*)
- L'esperienza del Centro di documentazione del CISF (*Pietro Boffi*)
- L'osservatorio comunale sull'infanzia del Comune di Roma: un'esperienza di sviluppo di un sistema territoriale di supporto alla programmazione (*Luca Citarella*)
- La banca dati della legge 285/97 (*Riccardo Poli* e *Michele Neri*)
- Due indicatori di salute in età evolutiva (*Luca Ronfani* e *Giorgio Tamburini*)
- Il sistema di documentazione utilizzato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (*Antonella Schena*)
- Il sistema statistico nazionale e il problema della rappresentazione di segmenti specifici della popolazione (*Roberto Volpi*)

Area genitorialità: i contributi

- La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità (*Paola Di Nicola*)
- Sostegno alla genitorialità e buone prassi (*Paola Di Nicola*)
- Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione
- Capacità d'azione ed *empowerment* nel lavoro di rete (*Bruno Bortoli* e *Fabio Folgheraiter*)
- Educazione familiare e pedagogia della famiglia (*Enzo Catarsi*)
- L'*empowerment* della famiglia nell'orizzonte del dopo-moderno (*Pierpaolo Donati*)
- Promuovere i gruppi di auto-aiuto: un'introduzione ai problemi principali (*Andrea Maccarini*)
- Sostegno alla genitorialità nelle situazioni familiari a rischio (*Marisa Malagoli Togliatti*)
- Il sostegno alla genitorialità: analisi delle tipologie esistenti in Italia e in Europa (*Paola Milani*)

- L'offerta di sostegno alla genitorialità (*Tullia Musatti*)
- Le trasformazioni e le caratteristiche attuali delle famiglie in Italia: linee di tendenza, evoluzione e nuova definizione dei ruoli (*Marina Piazza*)
- Dai gruppi di formazione ai gruppi di *auto-empowerment* per genitori (*Anna Putton*)

Area genitorialità:
le buone prassi

- Educazione familiare e sostegno alla genitorialità: un progetto della Regione Toscana (*Enzo Catarsi*)
- Metodologia e prassi del progetto "genitori insieme" nella Provincia di Bergamo (*Marco Farina*)
- La sperimentazione di nuovi servizi per bambini e famiglie: l'esperienza dei centri per le famiglie ferraresi (*Tullio Monini*)
- Progetti per genitori e sviluppo di comunità: l'esperienza di Parma (*Ebe Quintavalla*)
- La creazione della domanda nell'esperienza dei centri età evolutiva del Comune di Venezia (*Paola Sartori*)
- Linee guida per l'affidamento diurno ed il tutoraggio nel Comune di Napoli (*Rosanna Squillacciotti*)

Area amministrativa:
i contributi

- L'attuazione della legge 285/97 nel quadro della legge 328/00: collaborazioni interistituzionali e pubblico-privato (*Franco Dalla Mura*)
- Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione
- L'esperienza del protocollo d'intesa e degli accordi di programma dell'area tuscolana (Provincia di Roma) (*Paolo De Maina*)
- Gli incubatori di impresa come modello di collaborazione tra ente pubblico e privato-sociale: l'esperienza del Comune di Lucera (Foggia) (*Michele Guida*)
- L'accreditamento delle strutture residenziali per minori: le ragioni e le modalità di una scelta-esperienza realizzata dal Comune di Torino (*Marina Merana*)

- Riferimenti bibliografici

Finito di stampare nel mese di gennaio 2002
presso la tipografia Biemmegraf – Piediripa di Macerata (MC)