

NAVIGA NELLE SEZIONI DEL MANUALE

Per facilitare la navigazione il

Manuale di Programmazione e Progettazione dei servizi per le nuove generazioni

è stato suddiviso in sezioni tematiche.

Il testo di questo documento è estratto dal Manuale

SEZIONE PROGETTAZIONE





Istituto
degli
Innocenti



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

Manuale di programmazione e progettazione dei servizi per le nuove generazioni

Aggiornamento
della prima edizione



Istituto
degli
Innocenti



Manuale di programmazione e progettazione dei servizi per le nuove generazioni

Aggiornamento
della prima edizione



Dipartimento per le politiche sociali, del terzo settore e migratorie

Alessandro Lombardi

Direzione Generale per lo sviluppo sociale e gli aiuti alle povertà

Romolo de Camillis

Divisione IV - Programmazione sociale. Segretariato della Rete della protezione e dell'inclusione sociale.

Gestione e programmazione dei trasferimenti assistenziali. Politiche per l'infanzia e l'adolescenza

Renato Sampogna



Presidente

Maria Grazia Giuffrida

Direttore Generale

Sabrina Breschi

Area documentazione, ricerca e formazione

Aldo Fortunati

**Coordinamento scientifico attività di accompagnamento tematico
al Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

Donata Bianchi

Manuale di programmazione e progettazione dei servizi per le nuove generazioni

Aggiornamento della prima edizione

A cura di

Donata Bianchi e Stefano Ricci

Gruppo di redazione

Federica Altieri, Donata Bianchi, Nezha Ben Taleb, Erika Bernacchi, Maria Enrica Bettinelli, Francesca Braga, Cristina Calvanelli, Ariela Casartelli, Francesco Chezzi, Tiziana Chiappelli, Adriana Ciampa, Katia Cigliuti, Massimiliano Colombi, Ugo De Ambrogio, Rosita Deluigi, Sara Degl'Innocenti, Francesco Elia, Lucia Fagnini, Andrea Failli, Tommaso Farina, Simona Ferrari, Dario Ianes, Donatella Fantozzi, Aldo Fortunati, Gianni Fulvi, Roberta Gaeta, Marianna Giordano, Monica Grassi, Cecilia Guidetti, Chiara Labanti, Giovanna Marciano, Liviana Marelli, Roberto Maurizio, Franco Mazzini, Paola Milani, Carla Mura, Roberta Oliviero, Tessa Onida, Maurizio Parente, Juri Pertichini, Andrea Petrella, Francesca Pierucci, Katia Provantini, Arianna Pucci, Stefano Ricci, Ennio Ripamonti, Valentina Rossi, Massimo Ruggeri, Antonella Schena, Sara Serbati, Franca Seniga, Maria Vittoria Sola, Flaviana Tondi, Valerio Valeriani, Angelica Viola, Maria Luisa Zuccolo, Federico Zullo

Illustrazioni

Simone Frasca

Realizzazione editoriale

Paola Senesi, Valentina Rita Testa

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi

2025, Istituto degli Innocenti

ISBN 978-88-6374-133-9

Pubblicazione realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nell'ambito delle attività previste dall'accordo di collaborazione pluriennale tra l'Istituto degli Innocenti e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sottoscritto il 15/11/2022, ai sensi dell'art. 15, comma 1, legge n. 241 del 1990



Sommario

Premessa	05
Parte I	
Tra norme e programmazione	
Capitolo 1	
I diritti delle nuove generazioni nella normativa internazionale, europea, nazionale e regionale	09
1.1 La programmazione nazionale nelle finalità del Piano sociale nazionale, del Fondo nazionale politiche sociali, del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	09
1.2 Le principali norme internazionali ed europee	19
1.3 I principi e gli orientamenti espressi dalla normativa nazionale e regionale	28
1.4 Le Linee d'indirizzo: strumenti di orientamento nazionale per la presa in carico di minorenni e famiglie	35
Capitolo 2	
Programmare e progettare con un approccio basato sui diritti	45
2.1 Il "perché" e il "senso" del capitolo	45
2.2 Bisogni e destinatari	48
2.3 I diritti nella programmazione, progettazione, organizzazione e gestione	51
2.4 Elementi di qualità	57
Capitolo 3	
La programmazione territoriale	63
3.1 Programmazione: ieri, oggi, domani	63
3.2 Piano di zona per la programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	65
3.3 Orientamenti per una "nuova" programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza	72
3.4 Caratteri distintivi della "nuova" programmazione territoriale per le nuove generazioni	82
3.5 Accompagnare la "nuova" programmazione territoriale per le nuove generazioni	97
Capitolo 4	
"Pensare" e realizzare progetti e servizi per l'infanzia e l'adolescenza	111
4.1 Progettare in modo nuovo e partecipato	112
4.2 Metodi, tecniche e strumenti di progettazione	117
4.3 Il coordinamento e la <i>governance</i> sinergica	125
4.4 La partecipazione di destinatari e operatori	130
4.5 La dimensione amministrativa della progettazione dei servizi sociali	139
4.6 La documentazione nei progetti e nei servizi	148
4.7 L'organizzazione e la gestione	150
4.8 Le attività interne di monitoraggio e valutazione di progetti e servizi	153
4.9 La formazione permanente e la supervisione dei servizi	171

Parte II

Aree di intervento nel sistema dei servizi per minorenni

Capitolo 5

Il servizio sociale per la rete assistenziale ai minorenni 179

5.1	La progettazione sociale nel lavoro di cura e protezione dell'infanzia	179
5.2	Il servizio sociale professionale per minorenni e famiglie	184
5.3	Il segretariato sociale	192
5.4	Il Pronto intervento sociale (PIS)	198

Capitolo 6

Misure per il sostegno e l'inclusione sociale 207

6.1	I progetti territoriali di sistema	207
6.2	Supporto alle famiglie vulnerabili e alle reti familiari	213
6.3	Affidamento familiare	231
6.4	Progetti accessibili per tutti: bambini e bambine disabili	247
6.5	Interventi per l'integrazione e l'inclusione sociale e scolastica dei bambini rom	261
6.6	Processi di inclusione delle famiglie straniere	271
6.7	Il sostegno alle madri vulnerabili	279
6.8	Progetti con ragazze e ragazzi autori di reato e sostegno alla genitorialità	292
6.9	I percorsi per l'autonomia	299
6.10	Percorsi di partecipazione delle/dei giovani con background migratorio	311
6.11	Educazione alle differenze	318

Capitolo 7

Interventi nella domiciliarità 337

7.1	Educativa domiciliare	337
7.2	Home visiting 0-3 anni	352

Capitolo 8

Educativa di comunità, Centri, servizi diurni e semiresidenziali 365

8.1	Un approccio comune a progettazione, organizzazione e gestione	365
8.2	La progettazione educativa di gruppo	372
8.3	Dall'educativa di strada all'educativa di comunità	407
8.4	I centri: esperienze di socializzazione e aggregazione	425
8.5	Le esperienze di sostegno socioeducativo scolastico	434
8.6	I centri diurni socio-educativi	440
8.7	I centri diurni socio-assistenziali per minorenni con disabilità	450
8.8	Centri e attività a carattere socio-sanitario	455
8.9	I centri estivi: educazione non formale cercasi	460
8.10	DesTEENazione: un modello innovativo di Centro per adolescenti	472

Capitolo 9

Accoglienza residenziale 487

9.1	Servizi residenziali dei minorenni tra programmazione e progettazione	487
9.2	Accoglienza residenziale di emergenza	491
9.3	Servizi residenziali con prevalente funzione tutelare	493
9.4	Servizi residenziali socio-educativi a carattere familiare	500
9.5	Servizi residenziali socio-educativi a carattere comunitario	504
9.6	Servizi residenziali educativo-psicologici	511

Parte III

Progetti e dimensioni di vita dei bambini e delle bambine

Capitolo 10

Salute 519

10.1	Salute alla nascita	519
10.2	Costruire programmazione per la promozione e la tutela della salute dei gruppi di popolazione vulnerabili	536
10.3	Interventi per i bambini e le bambine malati e ospedalizzati	544

Capitolo 11

Adolescenze e promozione del benessere nelle giovani generazioni 561

11.1	Adolescenti tra cambiamento e ricerca di stabilità	561
11.2	I bisogni emotivi e relazionali negli adolescenti oggi	562
11.3	Bisogni relazionali ed emotivi in adolescenza: una prospettiva educativa	577
11.4	Promozione del benessere nelle giovani generazioni	591
11.5	Prevenzione dei fenomeni di dipendenza	600

Capitolo 12

Uso dei social media nel lavoro educativo 617

12.1	Relazioni tra online e offline per comprendere e sostenere la crescita	617
12.2	Apocalittici o integrati? Un tentativo di sguardo bilanciato	619
12.3	Espansione delle opportunità di relazione sociale	624
12.4	I social media: un cenno alle criticità	626
12.5	L'utilizzo dei social media nel percorso educativo	628

Capitolo 13

Inclusione di ragazzi e ragazze con disabilità 643

13.1	Criticità e opportunità dell'inclusione di ragazzi e ragazze adolescenti con disabilità nei diversi livelli scolastici	643
13.2	Dall'inclusione all'accessibilità. Cambiare il paradigma	655

Capitolo 14

Tempo libero 667

14.1	Elementi di sfondo, bisogni, diritti, destinatari e "campi di gioco" della progettazione	667
14.2	Partecipazione attiva: le parole e i fatti	684
14.3	Per una città accessibile e vivibile. Elementi di sfondo per contrastare l'entropia e la dispersione di idee, competenze ed esperienze	709
14.4	Azioni di sistema e microprogetti per l'autonomia degli adolescenti	717

Capitolo 15

Emergenze e apprendimenti per le nuove generazioni 727

15.1	L'emergenza che plasma il tempo e i confini personali	727
15.2	Emergenza ed enti pubblici: sciogliere i nodi, collegare i fili	737
15.3	Pandemia e servizi sociali ed educativi, territoriali e domiciliari	748
15.4	I contributi di ONG e associazioni	757
15.5	Situazioni di calamità: il post terremoto	764
15.6	Terremoto e bambini	766

Avvertenza Nel testo, convenzionalmente, si usa il termine "bambino", comprendendo tutti i minorenni, da 0 a 17 anni, sia di genere maschile che femminile; il termine "famiglie" per indicare tutte le diverse configurazioni familiari in cui possono trovarsi a vivere i bambini stessi.



Capitolo 4

“Pensare” e realizzare progetti e servizi per l’infanzia e l’adolescenza

Progettare interventi e servizi da realizzare “per e con” le nuove generazioni richiede come specifica attenzione, quella di considerare i loro diritti. Anche in Italia “diritti e opportunità per infanzia e adolescenza” hanno le loro radici nella Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, approvata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall’Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176.

Nel primo capitolo, paragrafo 1.1, si è fatto riferimento alla progressiva definizione e costruzione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEPS) che, pian piano, sono stati delineati attraverso i diversi piani di programmazione nazionali e sostenuti grazie alle risorse nazionali ed europee finalizzate a supportare l’obiettivo di rendere realmente esigibili i livelli essenziali delle prestazioni sociali concernenti anche le persone di minore età.

Questo lungo e articolato capitolo offre indicazioni metodologiche, per una progettazione sociale integrata, possibile e praticabile, orientata verso questo orizzonte, che si può “avvicinare” anche a partire dalle prossime esperienze locali.

La struttura unitaria del capitolo, che ripercorre le fasi logiche della progettazione, e gli stili complementari dei diversi paragrafi, che tengono conto della varietà delle tematiche, uniscono la corretta dimensione metodologica a una sempre più necessaria attenzione alla specificità dei contenuti.

4.1 Progettare in modo nuovo e partecipato

4.1.1

Dalla progettazione partecipata alla coprogettazione

La progettazione partecipata, dalle prime esperienze degli ultimi anni '90, ha trovato una larga diffusione in ambito sociale e socio-educativo grazie anche alla L. 285/1997 che per prima ha definito come requisito per il finanziamento degli interventi la progettazione congiunta tra enti pubblici e enti del terzo settore, e alla L. 328/2000, che hanno favorito l'acquisizione di una sempre maggiore strutturazione metodologica attraverso l'articolazione di metodi e tecniche di tipo partecipativo e multi-attore.

Circa un decennio dopo la L. 328/2000, con l'avvento della crisi socioeconomica, alla progettazione partecipata si è cominciato a sostituire il nuovo termine "coprogettazione", che pur presente fin dai provvedimenti attuativi della L. 328/2000¹, ha trovato spazio solo in anni più recenti in alcuni atti regolativi regionali diretti a promuoverla, quale strumento amministrativo volto a regolare forme collaborative di progettazione e realizzazione di interventi tra enti pubblici e enti del terzo settore. Per tutti gli anni '10 del 2000 in tema di coprogettazione si sono succeduti diversi sviluppi normativi e applicativi². In particolare, però, il passaggio fondamentale che ha recentemente consolidato la coprogettazione come strumento di regolazione e di gestione delle relazioni tra enti pubblici e terzo settore, è la pubblicazione nel 2017 del Codice del terzo settore³ che all'articolo 55 indica co-programmazione, co-progettazione e accreditamento come le principali forme di coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore che deve essere assicurato dalle Amministrazioni pubbliche nelle loro funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi sociali.

1 Art. 7 DPCM 30 marzo 2001: «Al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi».

2 Per specifici approfondimenti in questo campo si veda la sezione terzo settore sul sito www.welforum.it

3 Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

Il Codice ha riconosciuto dunque la coprogettazione quale principale strumento per ideare, definire e realizzare interventi in partenariato. Oggi, dunque, questo termine si riferisce da una parte a una specifica procedura amministrativa volta promuovere la realizzazione di interventi sociali attraverso la costituzione di una partnership tra Pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale, dall'altra a un approccio alla progettazione di tipo plurale e collaborativo, che di fatto si è terminologicamente sostituito alla progettazione partecipata.

4.1.2

Chi partecipa alla progettazione?

La progettazione, intesa come la fase specifica in cui a partire dall'analisi dei bisogni e dall'individuazione delle priorità di intervento si definiscono obiettivi, azioni e destinatari, nonché i tempi e le risorse necessarie alla realizzazione, può svolgersi attraverso *setting* molto differenziati.

Nello specifico ambito dei progetti rivolti ai bambini è possibile modellizzare, a uso manualistico, una situazione base e alcune sue estensioni. In relazione a questi diversi *setting*, la complessità aumenta e, di conseguenza, per essere efficace richiede una maggiore attenzione e sensibilità alla cura del processo progettuale.

Il "*setting* base" di una progettazione che fa riferimento ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e, dunque, destinata a coinvolgere bambini, prevede la partecipazione di un'amministrazione pubblica, nello specifico un ente locale, che può promuovere progetti e organizzare servizi tramite il settore sociale, oppure quello educativo, o ancora quello preposto alle giovani generazioni, e uno o più soggetti del terzo settore, rappresentato nella maggioranza dei casi da cooperative sociali.

A partire da questo *setting* base si verificano diverse forme di estensione a una molteplicità di attori, sia per parte pubblica, sia sul fronte degli enti del terzo settore. Da parte pubblica, agli enti locali si affiancano in partnership: le scuole e i servizi per la prima infanzia; i servizi sanitari o socio-sanitari per tramite delle ASL o degli ospedali; l'Autorità Giudiziaria rappresentata dal tribunale per i minorenni, la procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni e l'USSM.

Dal lato dei soggetti del terzo e del quarto settore, i progetti possono prevedere oltre alle cooperative sociali la partecipazione anche di fondazioni, associazioni di volontariato e associazioni di famiglie, nonché, degli stessi destinatari dei progetti⁴.

Considerando questa potenziale varietà di soggetti che possono trovarsi impegnati in una progettazione per l'infanzia e l'adolescenza, nel corso del processo progettuale, qualsiasi sia il setting di riferimento, è bene presidiare alcuni aspetti che, se non considerati, rischiano di minare l'efficacia della partecipazione.

Leadership e ownership del progetto. Quanto più la base progettuale si allarga a tanti attori, tra loro molto differenziati sia per mission che per struttura e solidità organizzativa (si pensi a un ospedale, o un Tribunale in partnership con un'associazione di volontariato), tanto più il processo di definizione e articolazione del progetto necessita di una leadership che vi dedichi cura, attenzione e tempo, per garantire un'estesa distribuzione dell'*ownership* del progetto, cioè di quel senso di proprietà e appartenenza che è necessario che tutti gli attori partner di un progetto sviluppino nei confronti del progetto stesso.

Potere e negozialità. Partenariati ampi e complessi come quelli descritti, pur avendo un enorme potenziale in termini di ricchezza di punti di vista, competenze e relazioni, comportano di confrontarsi con una distribuzione asimmetrica del potere e con possibili conflitti, difficoltà e stalli nell'assunzione di decisioni.

Da qui l'importanza di dedicare tempo e cura a definire con chiarezza ruoli e responsabilità dei vari soggetti in campo, premendo per l'assunzione di un impegno collettivo a orientare i conflitti verso una forma dialogica e negoziale anche, al bisogno, tramite il coinvolgimento di facilitatori o mediatori⁵.

Struttura e flessibilità. La progettazione, per sua natura, comporta un'attività di pianificazione molto dettagliata, soprattutto riguardo l'utilizzo delle risorse, umane, materiali ed economiche, e dei tempi di realizzazione. Tuttavia, proprio perché si tratta di progetti rivolti a bambini e famiglie, i cui bisogni e le cui caratteristiche evolvono e mutano continuamente e poiché sono orientati a promuoverne e rafforzarne il protagonismo, è importante che – pur nella necessità di strutturazione – riescano a mantenere un'ampia flessibilità

per adeguarsi e adattarsi a contesti, caratteristiche e bisogni in evoluzione e per lasciare spazio e potere decisionale anche ai bambini che a quel progetto sono chiamati a partecipare.

4.1.3

Progettazione e innovatività

Spesso la progettazione è strettamente collegata all'idea di poter promuovere innovazione che in ambito sociale e socio-educativo può riguardare diversi aspetti:

- l'emergere di nuovi bisogni o la ricerca di nuove soluzioni a vecchi bisogni;
- l'emergere di nuovi paradigmi (ad es. vulnerabilità; povertà educativa; inclusione e attivazione; generatività, ecc.);
- l'avanzare di nuovi attori e di nuove forme di governance;
- l'introduzione di nuovi processi produttivi e organizzativi.

Lavorare con e per le nuove generazioni significa inevitabilmente confrontarsi con obiettivi, bisogni e risorse in continua evoluzione che richiedono risposte e strumenti continuamente diversi. La progettazione – per essere efficace – deve quindi assumere in sé la capacità di leggere, ascoltare e dare voce ai bambini nell'espressione dei loro bisogni e allo stesso tempo innovare i codici di comunicazione e di relazione, di uso degli spazi e di costruzione di protagonismo e promozione e tutela dei diritti in modo coerente con i cambiamenti in corso.

In questo senso è utile richiamare l'importanza di un approccio euristico che promuova processi condivisi di ricerca partecipata nel corso del quale gli operatori/progettisti definiscano gli obiettivi specifici insieme ai soggetti "destinatari". La definizione degli obiettivi non è pensata dunque come fissa e immutabile, ma anzi capace di modificarsi col mutare delle esigenze e con l'ampliarsi delle "voci" che partecipano alla sua articolazione⁶. La ricerca-intervento e l'articolazione tramite un ampio progetto flessibile, di tanti laboratori progettuali che siano definiti e costruiti e abbiano come protagonisti bambini sono due esempi di come questo approccio possa concretizzarsi nel lavoro con le giovani generazioni.

⁴ Cfr. in proposito il paragrafo 4.5.

⁵ Si veda il capitolo di Balestrieri M. e Di Ciò F., *Conflitti e negoziazione nei processi di coprogettazione*, in De Ambrogio U, Guidetti C., 2016.

⁶ Leone, L., Prezza, M. (2003), *Costruire e valutare i progetti nel sociale. Manuale operativo per chi lavora su progetti in campo sanitario, sociale, educativo e culturale*, Franco Angeli, Milano.

METODOLOGIA

GARANTIRE LA REGIA DELLA PROGETTAZIONE

Elemento cruciale per una buona progettazione multiattore è la presenza di una funzione di regia che sia definita e riconosciuta da tutti i partecipanti. Questa deve essere contemporaneamente orientata verso l'obiettivo del lavoro, ossia la costruzione del progetto, e verso il processo di costituzione e di sviluppo del gruppo. Dal punto di vista della costruzione del progetto, il conduttore del gruppo è chiamato a presidiare:

- L'articolazione di un meta-progetto, ossia della scansione delle fasi di lavoro necessarie a giungere alla sua conclusione nei tempi definiti, sufficientemente elastico per accogliere eventi inattesi, positivi o negativi, che ne determinano la ridefinizione.
- L'utilizzo di metodi e tecniche di progettazione partecipata, capaci di mobilitare le risorse e le competenze di tutti gli attori, e di integrarle le une con le altre.
- La sistematizzazione delle decisioni assunte dal gruppo, e la loro traduzione in parti di progetto utili a comporre via via un prodotto definito.

Dal punto di vista della costituzione e dello sviluppo del gruppo di lavoro, il conduttore è chiamato a presidiare:

- La definizione di specifici contratti di partecipazione con ogni partner, capaci di valorizzarne i punti di forza e costruire appartenenza al gruppo.
- La presenza di orizzonti e culture organizzative diversi e la necessità di costruire un linguaggio comune.
- L'attenzione sulle relazioni tra i diversi partner del progetto, in cui possono manifestarsi chiusura, sfiducia, diffidenza.
- Le dinamiche di potere e manipolatorie (anche implicite) che si creano all'interno del gruppo, supportando, per quanto possibile, la frustrazione della non riuscita dei partner più deboli.

4.2

Metodi, tecniche e strumenti di progettazione

La progettazione, in un'accezione ampia è il processo generativo che, partendo da un bisogno o un desiderio prefigura e persegue strategie di cambiamento che rendano concreta la risoluzione o il miglioramento della situazione di bisogno oppure rendano possibile e attuabile il desiderio.

In un'accezione operativa è il processo di costruzione di un progetto svolto attraverso le diverse fasi che lo compongono: definizione del problema, finalità, obiettivi, target, risultati attesi, piano finanziario, disegno di valutazione.

(Battistella, De Ambrogio, Ranci Ortigosa (2004), *Il Piano di zona*, Carocci)

La diffusione della progettazione partecipata che si è realizzata in questi anni consente oggi di appoggiarsi a una metodologia solida, che favorisce quel doppio sguardo richiamato nel paragrafo precedente al processo e al prodotto: "è essenziale costruire insieme il progetto e il consenso al progetto, ovvero costruire senso di appartenenza nei partecipanti verso le idee e i percorsi da realizzare perché le scelte effettuate possano essere efficaci" (De Ambrogio, 2010⁷).

Per riuscire in questo intento è fondamentale dotarsi di un impianto metodologico che sostenga e indirizzi il processo logico della progettazione, e di tecniche e strumenti che lo rendano efficace, supportandone la coerenza complessiva e favorendone la costruzione a più voci.

Dal punto di vista metodologico, guardare alla progettazione significa assumere un'ottica progettuale e strategica che considera la fase progettuale vera e propria non come un processo a sé stante, ma come parte di una circolarità, nella quale alla definizione del progetto seguono la sua realizzazione e la conseguente valutazione, che a sua volta stimola e definisce o ri-definisce una nuova progettazione.

⁷ De Ambrogio, Progettare nella frammentazione, i Quid di prospettive sociali e sanitarie, n. 6 2010.



Figura 1 - L'ottica progettuale e strategica

Il fatto di collocare la fase progettuale all'interno di questa circolarità, richiede di fatto di tenerla strettamente agganciata sia alla fase realizzativa, con un focus sempre attento ai beneficiari del progetto, sia a una fase di osservazione e valutazione di quanto realizzato, che in questa prospettiva rientrano a pieno titolo nella complessità della progettazione.

Metodi, tecniche e strumenti sono dunque supporti che permettono di portare a termine nel miglior modo possibile il percorso progettuale in contesti caratterizzati da alta relazionalità e soggettività dei contenuti che si trattano, mutevolezza dei bisogni che si affrontano, limitata conoscenza di soluzioni di efficacia certa, molteplicità e varietà di attori sociali coinvolti, carenza e incertezza sulle risorse a disposizione.

4.2.1

Il PCM e le tecniche GOPP

Il PCM – *Project Cycle management*, o ciclo del progetto, costituisce il riferimento metodologico internazionale adottato del 1993 attraverso il "Manuale della Gestione del Ciclo del Progetto" oggi utilizzato nella più parte dei contesti di promozione della progettazione⁸.

La logica proposta dal ciclo del progetto è quella di organizzare metodologicamente la progettazione con "l'obiettivo primario di restituire coerenza alla progettazione rispetto ai problemi che

tratta e ai cambiamenti che genera, con lo scopo di renderla più intellegibile soprattutto per chi promuove e finanzia gli interventi (Ghetti, 2013).

Gli assunti di base del PCM sono:

- predisporre sin dall'inizio proposte progettuali che includano le vere esigenze (i problemi) dei destinatari degli interventi;
- il coinvolgimento dei beneficiari/destinatari nella fase costruzione dell'idea progettuale, anche grazie all'utilizzo di tecniche specifiche;
- il superamento della progettazione basata sulle azioni e l'introduzione della progettazione basata sui problemi e sugli obiettivi.

Le fasi di cui si compone il ciclo del progetto sono:

- Programmazione: fase in cui sono prese le decisioni politiche "a monte" di un singolo intervento progettuale (ad esempio nel caso di emissione di un "bando")
- Identificazione: fase in cui l'idea-progetto comincia a svilupparsi in forma di bozza e non è ancora dettagliata o definita sul piano operativo
- Formulazione: fase in cui la proposta progettuale assume la sua forma definitiva, con la descrizione o previsione degli aspetti di dettaglio
- Finanziamento
- Realizzazione dell'intervento progettuale
- Valutazione ex-post: fase in cui si avvia una riflessione in termini di risultati raggiunti in un'ottica di riprogettazione

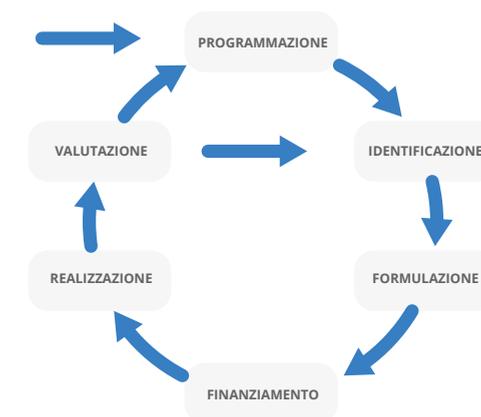


Figura 2 - Le fasi del PCM

8 Formez, 2002.

Nel tempo si sono sviluppate diverse tecniche e procedure operative a supporto della progettazione nella logica del PCM, in particolare le tecniche *GOPP (Goal Oriented Project Planning)* e *il Logical Framework Approach*, più noto come “quadro logico di progetto”, tecniche e strumenti specificamente dedicati a valorizzare l’aspetto partecipativo della progettazione.

Si tratta di tecniche di gestione partecipata che si inseriscono nelle diverse fasi del ciclo del progetto per facilitare la definizione dei diversi passaggi in contesti multiattore⁹. A ogni fase del Ciclo (identificazione del problema, declinazione degli obiettivi, analisi degli stakeholder) corrisponde uno strumento finalizzato a raccogliere e comporre punti di vista e saperi diversificati¹⁰.

Fasi del PCM e tecniche GOPP

La Fasi del PCM	Fasi della definizione del progetto	Tappe metodologiche	Tecniche
Identificazione	Ideaione	Analisi del contesto e della domanda	
		Analisi degli attori	Mappa degli attori
		Analisi dei problemi	Albero dei problemi
	Attivazione	Analisi degli obiettivi	Albero degli obiettivi
		Analisi dei risultati attesi	Il quadro logico
Formulazione	Progettazione operativa	Definizione delle azioni	
		Attività	
		Timing	Diagrammi
		Budgetting	

Tra questi strumenti ha assunto particolare rilevanza e diffusione in tutti i contesti progettuali il Quadro Logico, una matrice di lavoro entro cui collocare quella parte di progettazione dedicata alla definizione della strategia di intervento e alla declinazione delle azioni e delle attività in relazione agli obiettivi e ai risultati attesi. Si tratta dello strumento che consente di guardare complessivamente all’insieme del progetto, osservando e verificando la coerenza tra le varie parti che lo compongono.

⁹ Bussi, 2001.

¹⁰ Per approfondimenti sul PCM e le tecniche GOPP si veda Ghetti, 2013.

Il quadro logico, che a seconda dei diversi campi e ambiti di progettazione e a seconda dei diversi soggetti che la promuovono, è stato rivisto e ridefinito in diversi modi, prevede primariamente di mettere in relazione obiettivi generali, obiettivi specifici, risultati attesi e attività, in una logica consequenziale che consenta sempre di tenere strettamente connessi obiettivi, azioni e indicatori di valutazione.

Il quadro logico

Logica di intervento	Indicatori	Fonti di verifica	Ipotesi
Obiettivi generali			
Obiettivo specifico			
Risultati			
Attività			

A prescindere dalle specifiche voci che di volta in volta il quadro logico definito dal soggetto promotore o finanziatore del programma può contenere, l’elemento essenziale che questo strumento ha portato nella progettazione è quello della continua verifica della coerenza interna al progetto, elemento tanto più cruciale quanto più la progettazione è realizzata in forma allargata e partecipata.

4.2.2

La Teoria del Cambiamento - Theory of Change

Un altro metodo di progettazione che vale la pena ricomprendere in questa rapida rassegna metodologica è quello della Teoria del cambiamento che riadatta la logica proposta dal PCM ulteriormente rinforzando la connessione tra progettazione e valutazione e proponendosi, di fatto, come un’ulteriore articolazione del quadro logico. Si tratta di una metodologia per pianificare e valutare progetti che promuovano il cambiamento sociale attraverso la partecipazione e il coinvolgimento. La grossa distinzione dalla progettazione tradizionale è la modalità con cui si procede, per così dire a ritroso: si definiscono obiettivi a lungo termine e a ritroso si ricostruiscono logicamente i legami causali per arrivare a quegli obiettivi.

Così facendo, è possibile stabilire degli obiettivi e delle fasi intermedie che potranno e dovranno essere verificabili costantemente. Non si parte dunque dalle attività, ma dai cambiamenti che si intende generare per evidenziare necessità, bisogni – e possibili barriere che potrebbero frapporsi.

Una buona teoria del cambiamento deve riuscire a comporre, anche qui tramite processi causali e coerenti, diversi passaggi: l'esplicitazione dei bisogni a cui si intende dare risposta; gli input che si forniscono al sistema in termini di risorse; gli output, ossia ciò che viene realizzato come attività o interventi; gli *outcome*, cioè i risultati osservabili che si intende promuovere; l'impatto, il cambiamento nei risultati osservati attribuibile all'intervento sperimentato; le ipotesi (assunzioni) utilizzate per giustificare la catena causale¹¹.

4.2.3

I Canvas per la progettazione partecipata

Dal punto di vista, invece, di tecniche e strumenti per favorire la partecipazione attiva di più attori alla partecipazione, è utile segnalare la diffusione di diverse revisioni e riformulazioni in chiave sociale e socio-educativa del Business Model Canvas, uno strumento strategico di Business Design che utilizza il linguaggio visuale per creare e sviluppare modelli di business innovativi¹².

Di norma i Canvas sono poster rettangolari di dimensioni variabili sui quali si costruiscono le mappe condivise delle questioni da affrontare (focus). A ciascuna questione viene riservato uno spazio, un campo nel quale poter inserire – attraverso l'uso di post-it – considerazioni, spunti, idee (campi ideativi), favorendo la messa a fuoco delle questioni da sviluppare attraverso alcune domande di approfondimento (domande attivanti). Tra le varie versioni sperimentate e diffuse in questi anni è particolarmente interessante il Partnership Project Canvas e le relative indicazioni d'uso¹³, che articolano un percorso costituito da diverse azioni, all'interno delle quali definire via via le componenti del progetto:

- Esplora! Che porta a definire l'idea, il problema e il contesto.

¹¹ Per approfondimenti sulla ToC si vedano: Sperimentare politiche sociali innovative, Quaderni di Fondazione Cariplo n. 19 anno 2015; Manuale operativo per la Theory of Change, a cura del Centro Studi Lang sulla Filantropia Strategica, 2017.

¹² Per approfondimenti si veda <https://www.businessmodelcanvas.it/>

¹³ Cau e Maino (2017), *Progettare in partnership*, Maggioli.

- Collabora! Prevede la composizione delle voci Ecosistema, Capitale sociale, stakeholder.
- Metti a fuoco! Comprende obiettivi, azioni e coordinamento.
- Trova le energie! Dove trovano spazio risorse, entrate e costi.
- Comunica! Si compone di scheda progetto, risultati e storytelling.

METODOLOGIA

LE FASI DELLA COPROGETTAZIONE

Come già richiamato nel paragrafo 4.1, la maggior parte delle esperienze di progettazione partecipata, oggi si svolgono all'interno della cornice giuridico-normativa data dalla coprogettazione ex art. 55 del Codice del terzo settore, che costituisce lo strumento amministrativo privilegiato per progettare e realizzare interventi e progetti sociali con una partnership tra Pubblica Amministrazione e soggetti privati e del terzo settore.

Il suo utilizzo prevede una scansione in diverse fasi di sviluppo¹⁴:

Fase 1. Avvio del procedimento anche a seguito dell'attività di co-programmazione: la PA definisce gli ambiti di servizio o intervento su cui intende intervenire tramite una co-progettazione, e ne specifica le caratteristiche (finalità, oggetto, durata, quadro economico di riferimento, ecc.)

Fase 2. Pubblicazione dell'avviso e dei relativi allegati: pubblicando l'Avviso la PA condivide informazioni, indica l'insieme delle risorse disponibili, definisce i criteri di valutazione delle proposte. Allega un documento progettuale di massima.

Fase 2 A. Elaborazione di un pre-progetto da parte dei partecipanti alla procedura: gli ETS presentando una proposta progettuale realizzano un processo interno di pre-progettazione, prefigurando il proprio progetto.

Fase 3. Svolgimento delle sessioni di co-progettazione: si tratta del momento in cui si realizza la coprogettazione vera e propria per arrivare a definire un progetto condiviso.

Fase 4. Conclusione della procedura a evidenza pubblica: con la definizione del progetto condiviso la co-progettazione si conclude, pur potendo essere riattivata in itinere in caso di necessità.

¹⁴ Elaborazione IRS sulla base della normativa vigente e delle Linee guida ministeriali sulla coprogettazione - bozza in consultazione, dicembre 2020

Fase 5. Sottoscrizione della convenzione: dopo la chiusura del procedimento a evidenza pubblica e, comunque, prima dell'avvio delle attività, le parti sottoscrivono la convenzione, con la quale regolano i reciproci rapporti.

Fase 6. Co-gestione o co-produzione: è la fase di realizzazione del progetto che segue la coprogettazione in cui la partnership tra PA e soggetti privati deve concretizzarsi in strumenti e modalità gestionali, relazionali e operative che diano seguito al dichiarato.

ESPERIENZE

L'ESPERIENZA DI COPROGETTAZIONE DI TEEN CITY

Adolescenti sicuri - Teen City è un progetto ex L. 285 sviluppato dall'Area Giovani, Università e Alta Formazione del Comune di Milano in coprogettazione con enti del terzo settore, finalizzato a promuovere cambiamenti positivi nella relazione tra adolescenti e territorio, avvicinando gli adolescenti al mondo adulto e alla cura del proprio territorio e sviluppando legami di comunità.

L'amministrazione comunale ha strutturato il percorso di Teen City in due fasi di coprogettazione:

- La fase A, che ha coinvolto direttamente chi scrive, dedicata a individuare partner trasversali (nello specifico l'Associazione per la Ricerca Sociale e Amapola Progetti) per individuare alcune aree cittadine nelle quali far ricadere i progetti da finanziare attraverso l'individuazione di indicatori relativi alla sicurezza urbana e al sostegno socio-educativo per adolescenti e accompagnare la coprogettazione, la fase di co-gestione, il monitoraggio e la valutazione dei progetti finanziati.
- La fase B, con la quale ha individuato partner per realizzare tre progetti rivolti agli adolescenti (12-18 anni), che sono attualmente in corso su tre distinti territori: Teen City Baggio (Consorzio SIR); Teen City Stadera (Coop. Zerocinque, Coop. Piccolo Principe, Coop. Lo Scigno) e Teen City Loreto Buenos Aires (Coop. Spazio Ireos, Coop. Progetto Integrazione e Ass. Pollicino).

La scelta dell'Amministrazione milanese è stata dunque quella di affiancare ai partner impegnati nella realizzazione degli interventi, un accompagnamento dedicato a facilitare la coprogettazione dei singoli interventi e la costruzione e il mantenimento di un quadro di riferimento

complessivo che facesse da perimetro comune ai tre progetti territoriali.

La coprogettazione si è svolta attraverso un percorso condotto con la facilitazione di ARS, che si è sviluppato secondo questa articolazione:

- incontro trasversale di avvio delle coprogettazioni: presentazione dei partner; definizione degli elementi fondanti Teen City; articolazione del percorso di coprogettazione
- incontro specifico per ogni progetto: prima definizione del progetto condiviso integrando o modificando la proposta progettuale iniziale sulla base di un confronto tra ente/ATI e Area giovani;
- incontro specifico per ogni progetto: Integrazione e validazione in forma condivisa di obiettivi, azioni, fasi, destinatari, soggetti attuatori e definizione del cronoprogramma;
- incontro specifico per ogni progetto: Revisione della compilazione del format e articolazione del budget, sostenibilità, monitoraggio e validazione del progetto nel suo insieme.
- incontro trasversale di conclusione delle coprogettazioni: presentazione dei progetti; individuazione delle aree comuni ai tre progetti; articolazione di dimensioni di qualità dei progetti afferenti a Teen City.

4.3

Il coordinamento e la governance sinergica

È già emerso dal quadro descritto nelle pagine precedenti come il coordinamento sia questione essenziale per lo sviluppo progettuale, anche perché è vero che ogni attività umana organizzata sviluppa due esigenze fondamentali e, in un certo senso, opposte¹⁵: "la divisione del lavoro in vari compiti da eseguire e il coordinamento di questi compiti per portare a termine lo scopo che si intende perseguire".

¹⁵ H. Mintzberg, La progettazione dell'organizzazione aziendale, Il Mulino, Bologna, 1985.

Il coordinamento è dunque una funzione complessa, perché dotata di pluralità di compiti, di attori, di azioni ecc.; può essere una struttura organizzativa *ad hoc*, costruita a questo scopo (la cabina di regia mista di un progetto in partenariato pubblico - privato) tuttavia non è soltanto questo, può essere anche espresso dalle modalità organizzative che un sistema si dà (per esempio l'aspetto gerarchico amministrativo proprio di una specifica organizzazione).

Dunque si considera il coordinamento come: "un meccanismo operativo che può essere visto come un insieme di azioni, come una funzione diffusa e trasversale che si esplica attraverso una pluralità di strumenti"¹⁶.

Uno strumento di coordinamento, ad esempio, è rappresentato dalle procedure che stabiliscono le sequenze di un flusso operativo. Alcune di esse possono comportare una standardizzazione del lavoro. In questo caso il coordinamento è raggiunto prima di iniziare l'attività specificando compiti e ruoli.

Un'équipe chirurgica, per esempio, in circostanze normali, non si preoccupa quando è in sala operatoria di ricercare un coordinamento, perché ciascun componente procede automaticamente avendo precedentemente definito e dunque sapendo precisamente che cosa ci si aspetta da lui.

Meno vincolante di una procedura operativa, ma pur sempre una forma di coordinamento è la costruzione di un progetto all'interno del quale ogni attore colloca le proprie priorità operative e dà un senso alle proprie azioni.

Un'altra forma di coordinamento è determinata dalla condivisione della conoscenza. Il poter condividere le stesse informazioni è occasione di coordinamento fra chi le possiede, non a caso nelle esperienze di valutazione dei progetti rivolti a infanzia e adolescenza è spesso capitato di sentire sottolineare l'importanza di avviare e rafforzare processi di comunicazione e di scambio delle informazioni e conoscenze fra gli attori.

Accennare brevemente alla pluralità delle forme di coordinamento possibili è sembrato opportuno per ampliare il quadro di riferimento della progettazione in questo settore, superando l'automatica identificazione fra la parola coordinamento e l'immagine di un'organizzazione specifica, in particolare quella del gruppo seduto

intorno a un tavolo. Tale immagine sorge istintivamente in ciascuno, perché si è abituati a considerare il gruppo come la struttura classica di coordinamento, ma per comprendere la complessità del problema è invece necessario ricordare che esistono anche altre forme di coordinamento, spesso complementari e incisive ed efficaci quanto un gruppo.

È possibile pertanto considerare che, anche nelle progettazioni per il nostro target, vi sono forme e strutture di coordinamento molto diverse negli obiettivi che perseguono, ma soprattutto diverse nei risultati che ottengono. La questione del coordinamento acquista sostanza se inquadrata nel contesto culturale che lo esprime.

Si ipotizzi un contesto culturale che ha come suo tratto distintivo l'illusione del rifiuto della complessità, della realtà, che nega la pluralità degli interessi e la loro conflittualità, e tende a ricostruire l'unitarietà della realtà eliminando, negando, tutto ciò che è diverso, privilegiando un unico modo di agire. In questo quadro di riferimento il coordinamento è strumento per l'unificazione, per la riduzione dell'incertezza, per l'omologazione; consente di ricondurre il diverso entro la struttura «coordinata» con l'obiettivo di annullare la diversità.

In questo caso l'obiettivo strumentale del coordinamento può diventare la negazione della diversità. Viceversa, in contesti culturali in cui non si cade in questa illusione e viene data per scontata la molteplicità del reale, visto e percepito come entità complessa, il coordinare diventa «lo spazio» entro il quale esplicitare le differenze, valorizzare le specificità, accettare l'incertezza del confine, del sapere, produrre conoscenza, scambiando informazioni, riconoscendo chi è altro rispetto a me.

Due immagini aiutano a capire meglio le differenze fra questi due modelli culturali.

Si immagini la realtà simile a un orologio meccanico: l'orologio meccanico è un sistema, formato da diverse parti, ciascuna delle quali deve essere perfettamente sincronizzata con le altre perché il meccanismo funzioni correttamente. Se l'orologio meccanico si ferma, per ripararlo è necessario ripristinare la sincronia fra le parti eliminando ciò che è difettoso. Similmente un progetto pensato come un sistema fortemente coerente e integrato, che pretende di dare di sé stesso un disegno globale, tende a imporre l'unità, eliminando, nascondendo, ignorando la realtà complessa, in movimento, a volte conflittuale, illudendosi che tutto possa procedere in ordine.

¹⁶ M.C. Bassanini, U.De Ambrogio, Il coordinamento delle politiche e degli interventi: una condizione di efficacia, in M.Pellegrino, V.Verziera (a cura di) Né tetto né legge, edizioni gruppo Abele 1991.

Ma la realtà dentro la quale si progettano interventi per i “diritti e opportunità di infanzia e adolescenza”, può anche essere meglio vista come la nota partita di croquet della regina in Alice nel paese delle meraviglie.

In un campo tutto solchi e zolle, le palle sono dei porcospini che hanno la tendenza a srotolarsi e ad andare per i fatti loro, le mazze sono dei fenicotteri che al momento del tiro si voltano a guardare il giocatore e le porte dei soldati piegati ad arco che si alzano e si spostano in continuazione; come se ciò non bastasse i partecipanti giocano tutti insieme, senza rispettare i turni e contendendosi le palle. In questa situazione Alice ha molta difficoltà a comprendere il gioco.

La razionalità dell'orologio meccanico è del tutto illusoria nella progettazione sociale: la partita che si può giocare in questi contesti si basa quasi sempre anche sulla capacità di prendere rapidamente delle decisioni di fronte all'imprevisto, rispetto a un fatto contingente, che obbliga continuamente a rivedere e ridefinire le regole del gioco. È una situazione caratterizzata da profonda incertezza all'interno della quale si ritrovano variazioni continue dei decisori, delle loro razionalità d'azione, delle regole decisionali e procedurali, della posta in gioco.

«Un esploratore non può sapere che cosa sta esplorando fino a quando non l'avrà esplorata»¹⁷, questa frase di Bateson sintetizza in modo chiaro l'atteggiamento culturale che guida l'azione in un contesto di incertezza quale quello nel quale si progettano interventi socioeducativi: il senso di quello che accade si chiarisce facendo, in un rapporto dialettico con la realtà, senza bisogno di un quadro predefinito di riferimento.

Schematicamente è possibile dire che esistono due scenari: se opero in una logica razionale tendente all'unità, il coordinamento tende, senza effettivamente riuscirci, all'omologazione; se accetto l'irrazionalità del reale, la conflittualità degli interessi, il coordinamento è ricerca di senso. Indubbiamente nell'ultimo quarto di secolo la cultura progettuale in ambito sociale e socioeducativo si è andata spostando verso una consapevolezza che opera nel secondo scenario. L'accresciuta importanza di processi di tipo informale, di principi localistici di organizzazione del welfare sociale, l'emergere (o il riemergere) di esigenze collaborative, comunitarie e di prossimità, hanno portato a evidenziare l'esistenza di una

pluralità di istanze organizzative della realtà, a privilegiare la logica del multiplo, del plurale, della valorizzazione delle differenze, delle particolarità, rispetto a quella unitaria delle società centralizzate.

In questo senso si è sempre più consapevoli che il coordinamento per essere efficace si regge sulla esplicitazione degli interessi e la negoziazione di ciò che è fattibile perché giova ai contraenti ed è funzionale all'obiettivo progettuale, alla mission dell'intervento.

In questa prospettiva vanno valorizzate le nuove opportunità di governance che l'istituto della coprogettazione, recentemente sancito dal Codice del terzo settore, porta con sé¹⁸.

Finché a una progettazione, anche partecipata da più attori, seguiva come atto amministrativo una gara d'appalto, il contratto che ne derivava prevedeva il soggetto pubblico come committente, con funzioni di regolazione dei rapporti amministrativi e controllo della qualità dei servizi erogati, e il soggetto del terzo settore come fornitore, con funzioni di gestione dei servizi coerente con gli impegni contrattuali assunti.

Se invece, come la legislazione recente consente, si può lavorare con lo strumento anche amministrativo, della coprogettazione entrambi i soggetti (pubblico e terzo settore) operano in partenariato. Il pubblico è partner della coprogettazione mantenendo la titolarità delle politiche pubbliche del suo territorio, il terzo settore è partner della coprogettazione, ha potere decisionale sulle scelte progettuali e si assume un rischio di impresa.

In questo caso il coordinamento avviene fra “soci”, fra partner alla pari che insieme decidono, anche nella fase di gestione collaborativa di un progetto, di condividere saperi, competenze, onori e oneri del progetto realizzando una *governance* sinergica per il comune fine di fornire opportunità per bambini, bambine, ragazzi e ragazze.

In questa visione il coordinamento la *governance* sinergica, diventa veicolo di innovazione generativa perché spazio all'interno del quale la diversità degli obiettivi, degli interessi, acquista diritto di esprimersi. Operare in questo modo diviene pertanto ricchezza da valorizzare per promuovere innovazione e sviluppo. Il confronto e la negoziazione sono le modalità attraverso le quali dentro questo quadro di riferimento, si coordinano le azioni, individuando soluzioni possibili e creative, tasselli di una realtà in sviluppo dinamico.

¹⁸ Cfr. decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, Codice del terzo settore, art. 55 comma 3: «La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti...».

¹⁷ G. Bateson, G. (1972), *Verso una ecologia della mente*, Adelphi, Milano.

4.4

La partecipazione di destinatari e operatori

La partecipazione delle persone destinatarie (e quindi anche un po' protagoniste) e delle operatrici e degli operatori dei progetti è uno degli aspetti innovativi del secondo millennio.

Per persone vanno considerati tutti i destinatari, diretti e indiretti: le bambine e i bambini, le/gli adolescenti, i genitori, gli insegnanti, gli operatori e le operatrici dei servizi territoriali, ecc.

La CRC già prevede il coinvolgimento dei bambini negli articoli 12, 13, 14, 15 e 17 partendo dal principio che le bambine e i bambini sono visti come titolari attivi di diritti e come individui le cui idee e opinioni dovrebbero essere prese in seria considerazione.

Le norme del 1997 davano attuazione ai principi della CRC chiedendo il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione delle nuove generazioni a livello propositivo, decisionale e gestionale, nonché a sensibilizzare e formare all'attuazione dei loro diritti¹⁹.

Successivamente e coerentemente.

La L. 328/2000 introduce con forza il principio dell'emersione dei bisogni sociali attraverso l'ascolto e il confronto tra cittadini e tra cittadini e istituzioni. La legge intende affermare un welfare territoriale partecipato, che chiama i cittadini a essere protagonisti nella definizione dei sistemi locali, per promuovere i diritti di cittadinanza sociale. A distanza di 20 anni è possibile dire che solo in alcuni casi le famiglie si sono trasformate da soggetti passivi a soggetti attivi, direttamente coinvolti nelle politiche sociali, ma è stato dato più spazio alla possibilità dei cittadini di ricevere informazioni e accedere a un ventaglio di opportunità attraverso il Segretariato sociale e di offrire un punto di vista sulla soddisfazione con le modalità previste nelle Carte dei servizi.

D'altronde la L. 328/2000 è coetanea del TUEL 267/2000 e della L.

¹⁹ La L. 285/1997 prevede, in particolare all'art. 6 dedicato ai Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, «...il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare». All'art. 7, dedicato alle Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, prevede alla lettera c) «misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa».

241/2000 che disciplinano il diritto dei cittadini di partecipare agli atti che incidono sui loro diritti.

Anche il Codice deontologico degli assistenti sociali, aggiornato nel 2020, accoglie questa trasformazione da utente a persona, per sottolineare la capacità, la libertà di scelta e la relazionalità dei destinatari degli interventi del Servizio Sociale.

Si può dire che questi atti normativi intendono "trasformare" culturalmente due concetti:

- quello di "minore" per accedere all'idea di bambino e adolescente quale cittadino in crescita;
- quello di "utente" per rappresentare la soggettività della persona che esercita diritti anche quando è in difficoltà.

Di fatto, questa trasformazione non è ancora avvenuta: il linguaggio e le modalità di relazione con le persone del sistema dei servizi pubblici, ma anche del terzo settore, continua in modo consistente a non dare spazio alla soggettività, all'ascolto, alla co-costruzione delle attività, ma prevale ancora troppo spesso una modalità di relazione segnata dall'autoritarismo, ben funzionale alla burocrazia.

Cosa significa questa trasformazione e perché è così difficile renderla reale e operativa nei servizi?

Innanzitutto è in gioco una questione di rappresentazione dei soggetti, del sistema, delle relazioni e del potere.

La partecipazione delle bambine e dei bambini, degli adolescenti, dei genitori si declina ovviamente con tante diverse sfumature.

Come è stato già ampiamente discusso nelle pagine precedenti, la partecipazione dei bambini e delle bambine e degli/le adolescenti implica il riconoscimento di soggettività, competenza, autodeterminazione e corrode la rappresentazione degli adulti (genitori, insegnanti, educatori, assistenti sociali, magistrati, ecc.) di sapere aprioristicamente cosa è bene per un bambino. La partecipazione dei bambini implica un ascolto autentico e continuo; è una declinazione del diritto di ciascuno/a di esprimere opinioni su tutte le questioni che lo/la riguardano; è una caratteristica essenziale di una rappresentazione del bambino come soggetto attivo di diritti.

Tuttavia, in alcuni casi può esservi anche il rischio opposto ossia che gli adulti deleghino ai bambini il potere di decidere senza assumersi la propria responsabilità. A volte ciò accade nelle separazioni conflittuali, che forse esemplificativamente rappresentano il luogo in cui le bambine e i bambini sono o totalmente inascoltati o caricati

di scegliere per sé e per i loro genitori, non solo da questi, ma anche dal sistema istituzionale.

Tra le tante esperienze interessanti realizzate in questi anni di ascolto di soggetti in crescita, significativa è quella promossa dal Network Careleavers che ha coinvolto ragazze e ragazzi accolti in comunità per motivi di tutela in un percorso partecipativo che da un lato mira alla loro autonomia e dall'altro ha consentito di elaborare raccomandazioni rivolte alle istituzioni pubbliche e del terzo settore per il miglioramento delle esperienze di accoglienza. Le ragazze e i ragazzi attraverso un percorso sostenuto da diverse organizzazioni hanno messo in parole i punti di forza e le criticità della loro esperienza di tutela, con delle riflessioni e raccomandazioni indirizzate agli educatori delle comunità, agli assistenti sociali, al sistema istituzionale per chiedere diversa attenzione per sé stessi e anche per le loro famiglie.

La partecipazione dei genitori si declina diversamente nei differenti tipi di servizi.

Nei servizi per la prima infanzia vi è una tradizione di alleanza tra educatrici dei nidi e della scuola per l'infanzia con gli adulti. Il genitore è chiamato a rivestire un ruolo attivo, di portavoce e anche di rappresentante degli altri genitori; è coinvolto in processi decisionali che riguardano aspetti della vita dei servizi per l'infanzia e contribuisce alla soluzione di problematiche che via via si presentano alla discussione.

La propria esperienza educativa assume anche una prospettiva sociale rispetto all'infanzia tutta, svolge una funzione di collegamento fra i genitori e fra questi e l'organizzazione, in un percorso basato sulla trasparenza e sul rispetto reciproco. La partecipazione ai servizi però si riduce sempre più a mano a mano che i figli crescono, in un crinale segnato da un lato dalla delega e dal disimpegno da parte dei genitori e dall'altro da una riduzione della centralità della funzione educativa per gli insegnanti orientati in modo quasi esclusivo sull'istruzione, in una collusione degli adulti che ostacola la costruzione di un'autentica comunità educante.

Nei servizi sociali il tema della partecipazione si declina in un altro modo: per tanti anni la centratura sul bambino, sui suoi diritti e sulla prevenzione di ogni forma di non buon trattamento ha portato frequentemente a sviluppare una polarizzazione degli sguardi, per cui a partire dalla protezione del bambino prevale uno sguardo sulle inadeguatezze nei comportamenti dei genitori di cui è più difficile accogliere il punto di vista. Lo sviluppo di una necessaria funzione

di tutela che porta spesso i servizi in uno scomodo conflitto con le famiglie, e talvolta anche con le amministrazioni locali e i territori, non ha favorito per molti anni la elaborazione di modalità di ingaggio dei genitori nei percorsi di valutazione e trasformazione. Da diversi anni, però, sta maturando un approccio che, avendo bene a mente la centralità del buon trattamento dei bambini e delle bambine nelle famiglie, riconosce la necessità di costruire un'alleanza con i genitori, anche quelli più vulnerabili, ponendosi in ascolto del loro punto di vista come esperti per esperienza. In questa direzione, da oltre 10 anni, il Progetto P.I.P.P.I. ha introdotto un'innovazione perché ha previsto sul piano metodologico e operativo il coinvolgimento dei genitori e dei bambini nelle diverse fasi del processo di intervento, offrendo anche degli strumenti sia per la valutazione iniziale che in itinere.

Le maggiori difficoltà nel garantire un'autentica partecipazione dei genitori si giocano sull'asse del potere e della rappresentazione della funzione dei servizi come preminente rispetto alle famiglie o perché erogatrice di beni e servizi o perché esercente un'autorità educativa/tutelante rispetto alla crescita dei figli. Quando si accede dal punto di osservazione della tutela non è facile né scontato riuscire a tenere il nesso tra la sofferenza dei bambini connessa al mal-trattamento dei genitori, lo sguardo sulla loro vulnerabilità, ma anche sulle loro risorse, spesso nascoste.

Progettare interventi con la partecipazione delle bambine e dei bambini e dei genitori significa tenere conto di diversi punti di osservazione (età, genere, competenze, ecc.) e differenti punti di vista (vicinanza/distanza, angolature, ecc.) sui problemi e sulle opportunità che implicano un'analisi, una co-costruzione della conoscenza e un monitoraggio con diversi gradi di coinvolgimento e con la possibilità di sviluppare una visione multidimensionale e trasformativa. Infatti la partecipazione dei bambini e dei genitori implica un cambiamento nelle relazioni tra soggetti: non più solo operatori e destinatari/beneficiari, ma i partecipanti diventano non solo attori di una storia scritta da altri come interpreti, ma anche autori del processo, sia pure con mille sfumature nei diversi interventi. Si trasforma anche la relazione tra persone e oggetti di lavoro: si modifica la rappresentazione dei problemi, degli obiettivi, delle strategie e delle alleanze; in itinere cambia la significazione e valutazione dei processi e dei risultati.

La partecipazione richiede una cessione di potere nelle diverse fasi dell'intervento, uscire dalla posizione di unici esperti, detentori di saperi e abilità e misurarsi sul piano degli approcci e dell'operatività con le competenze (conoscenze, abilità, emozioni) di ciascun attore. Il vantaggio di tutto ciò è la possibilità di trattare le resistenze che emergono nelle diverse fasi dell'intervento, sostenere le motivazioni, anche nei momenti di fragilità, condividere gli obiettivi, ridefinendoli in itinere, e soprattutto favorisce che ciascuno possa/debba assumere le proprie responsabilità.

La partecipazione delle operatrici e degli operatori è stata un'altra acquisizione, molto favorita dalla costruzione dal basso dei Piani per l'infanzia territoriali e subito dopo dalla Programmazione promossa dalla L. 328/2000. A fronte di questa opportunità il sistema dei servizi si è trovato spesso sbilanciato, con una conoscenza parziale e grezza dei problemi e quindi in difficoltà rispetto alla necessità di proporre evidenze e prospettive, contrastato tra una forte motivazione a partecipare e una forte difficoltà a svolgere quella funzione di monitoraggio indispensabile per contribuire alle politiche.

Là dove si sono sviluppate pratiche innovative di coinvolgimento come con l'Open Space Technology, è stato possibile potenziare le conoscenze implicite e informali degli operatori e sostenere lo sviluppo di visioni trasformative, valorizzare i punti di osservazione e di vista differenti e prospettare alleanze nei processi di conoscenza e di azione che hanno permesso di superare anche gli steccati delle competenze istituzionali e le diffidenze tra professioni e organizzazioni in una prospettiva di comunità educante.

Un'altra criticità nella partecipazione degli operatori è rappresentata dal conflitto tra i mandati. Il mandato professionale, inteso come i principi, i valori la metodologia e modelli di riferimento storicamente definiti nella comunità professionale di riferimento, pur declinandosi diversamente tra le professioni in campo (assistenti sociali, educatori, insegnanti, psicologi...), le accomuna nell'orientamento all'aiuto e alla promozione delle persone. Ma il conflitto maggiore sul piano soggettivo e su quello organizzativo è tra il mandato istituzionale, inteso come il complesso delle funzioni che un operatore è tenuto a svolgere a favore dei fruitori del servizio in base alla normativa dell'organizzazione alla quale appartiene e alla quale deve rispondere nel suo operato e il mandato sociale, inteso come le indicazioni che provengono (e che devono essere colte) da ciò di cui la comunità necessita e ciò che la comunità richiede. A fronte di una forte indicazione di garantire un sistema di diritti e opportunità

a tutte le bambine e i bambini, a partire dai più vulnerabili, ci si è misurati, e ancora oggi è così, con una drammatica carenza nella infrastrutturazione dei servizi e con organici sempre più inadeguati che pregiudicano la qualità dei servizi, e la possibilità stessa di costruire interventi adeguati e partecipati. Le carenze e precarietà di risorse umane dedicate e stabili fa prevalere un'offerta di interventi standardizzati, riduce gli spazi di riflessione per l'innovazione e il tempo per la coprogettazione e personalizzazione sia con le persone sia a livello di sistema dei servizi... come se prevalesse il motto "chi fa da sé fa per tre" che è esattamente il contrario della prospettiva della partecipazione.

METODOLOGIA

GRUPPI CON LE MADRI

Promuovere la partecipazione dei genitori vulnerabili è una opportunità di crescita per tutti: i genitori, i figli, gli operatori, le organizzazioni. Il gruppo con i genitori è una forma privilegiata perché favorisce lo scambio, lo scoprirsi come risorsa, un contagio di genitorialità positiva.

Sul piano dei principi un punto di partenza è guardare i genitori come portatori d'interesse: a essere persone e genitori migliori, a far stare meglio i loro figli, a scoprire le loro risorse e non lasciarsi intrappolare dalle loro comuni difficoltà. La sottolineatura ora è al femminile perché nella prevalenza delle situazioni sono le madri che partecipano ai gruppi, mentre i padri hanno un ruolo più periferico.

Con questa premessa un gruppo parte dalla esplorazione e condivisione dei loro desideri da bambine, da donne, da madri: disegnando stelle su cui scrivere sogni: uno realizzato, uno non ancora riuscito, uno per cui stanno lavorando, seguendo il *leit motiv* "i sogni son desideri di felicità". A partire da ciò è possibile coprogettare i temi su cui sviluppare il lavoro del gruppo che probabilmente toccano casa e lavoro, relazione affettiva, genitorialità, declinate nei modi in cui ciascuna partecipante e il gruppo le declinano.

La scelta dei canali espressivi è segnata dall'ascolto delle inclinazioni delle partecipanti che sono autrici del percorso: la condivisione di proverbi e di detti che fanno ragionare sulle culture personali, familiari e sociali; le canzoni ascoltate, cantate, prodotte insieme che consentono l'espressione delle emozioni; la creatività attraverso il disegno, la costruzione di oggetti o la drammatizzazioni che permettono attraverso le metafore di esplorare in modo più profondo il sentire e il pensare.

La scelta di attività da vivere insieme per rafforzare il senso di appartenenza è un'altra dimensione metodologica della partecipazione e del protagonismo: l'incontro con una nutrizionista o un'estetista secondo il pensiero che bell/essere e ben/essere sono sorelle; l'appuntamento congiunto dalla ginecologa per il pap test così si vince la riluttanza; la partecipazione a un concerto.

Un'attenzione metodologica è sulla partecipazione dei figli in alcune occasioni: condividere il significato, gli obiettivi, le modalità del coinvolgimento sono un'occasione di protagonismo, di attivazione di processi decisionali anche conflittuali che rappresentano un'occasione importante per le singole e il gruppo.

Un'altra attenzione metodologica è sul tema dei partner/padri: le storie sono differenti e uniche, la possibilità che partecipino i padri va garantita con molta attenzione lì dove alcune madri vivono o hanno vissuto condizioni di violenza. Anche qui la decisione sul significato, gli obiettivi e le modalità sono una occasione di esplicitazione di alcune tematiche legate alla dimensione di genere, alle funzioni nella famiglia, alla violenza esplicita o sommersa e quindi è una palestra di partecipazione.

La sfida per l'operatrice è stare nel gruppo, sostenere il protagonismo, favorire l'attenzione a chi è più timida; facilitare un clima non giudicante; tutelare le condizioni di vulnerabilità esplicitando i problemi, promuovendo la solidarietà tra donne. I rischi a cui l'operatrice si espone sono diversi: in particolare l'affiorare di una direttività legata a un mandato prestazionale o all'emergere di temi, proposte modalità che possono sembrare non congrui con il contesto del servizio/progetto; le difficoltà di sostenere un gruppo eterogeneo con persone poco abituate alla cooperazione, tendenti alla delega o viceversa a occupare tutti gli spazi; l'intermittenza della partecipazione.

I dispositivi per ridurre questi rischi sono da trovare nella dimensione circolare dell'incontro; nello spazio dedicato sempre alla esplicitazione delle emozioni; nella condivisione di impegni e responsabilità nella gestione del gruppo; nel promuovere la collaborazione su tutti gli aspetti; nella valutazione costante dei processi.

ESPERIENZE

I LABORATORI DI ESPERIENZE

Il Servizio di educativa territoriale promosso dal Comune di Napoli nelle Municipalità con 30 Centri gestiti da organizzazioni di terzo settore prevede da alcuni anni i "laboratori di esperienze" finalizzati al protagonismo e all'espressività privilegiando il dialogo intergenerazionale.

Durante il laboratorio i bambini e i ragazzi hanno modo di trascorrere dei momenti con i propri genitori, o comunque con gli adulti datori di cura, che non sempre sono i genitori, ma talvolta altri parenti. Si svolgono insieme attività ben strutturate e programmate, sulla base delle proposte dei ragazzi stessi.

Ogni mese ciascun gruppo lavora alla realizzazione di un evento o di una festa che si svolge a conclusione del mese stesso, a cui partecipano i genitori. L'attività con cadenza settimanale è dedicata alla progettazione ed è uno spazio autentico di coprogettazione con una cessione di potere da parte dell'équipe che ascolta, dà spazio e valorizza le proposte dei singoli e del gruppo, con una funzione di facilitazione, di esame di realtà, di aiuto al raggiungimento di proposte condivise. In una fase successiva di valutazione poi si riflette su punti di forza e criticità della iniziativa realizzata sul piano dei contenuti, delle modalità, del coinvolgimento.

Il laboratorio favorisce la conoscenza e l'ascolto di punti di vista diversi, la comunicazione tra genitori e figli e tra pari (adulti con adulti e bambini con bambini) facilitando l'integrazione anche di chi vive più ai margini, sostenendo lo sviluppo della fiducia e la capacità di esprimere e ascoltare le emozioni reciproche.

L'utilizzo dei codici delle emozioni e del fare permette a figli e genitori di vivere insieme esperienze significative e positive. Nel laboratorio si cerca di sostenere il più possibile il protagonismo dei genitori, anche valorizzando la figura del genitore *peer*, ossia genitori più esperti che coinvolgono quelli più titubanti o che si relazionano ai ragazzi in una logica di cooperazione.

Modalità e tempi: si organizzano almeno tre volte l'anno e prevedono la partecipazione attiva dei ragazzi e dei loro genitori e il coinvolgimento della comunità. Tutta l'équipe è impegnata nella programmazione e nella realizzazione degli eventi.

L'Orsa Maggiore ci racconta che:

Le famiglie, dopo una fase iniziale di conoscenza, hanno imparato a chiedere aiuto, a fidarsi e affidarsi. La coordinatrice e gli educatori sono riusciti a sostenere le famiglie non solo limitatamente a quanto si verifica all'interno del servizio di educativa, ma li hanno seguiti e affiancati in tutto il percorso educativo dei figli. In moltissimi casi i genitori sono stati accompagnati presso altri servizi (CSST, scuole, polo per le famiglie, ecc.), creando e rafforzando il rapporto con la rete. Le famiglie non si sentono più sole, considerano il Servizio di educativa territoriale e gli operatori punti di riferimento stabili a cui rivolgersi non solo in caso di emergenza, ma per confrontarsi ed essere consigliati circa il percorso educativo e la vita dei figli. Attraverso un approccio empatico e una forte predisposizione all'ascolto attivo, sono state coinvolte anche le famiglie più refrattarie. A oggi, dopo una fase iniziale di diffidenza, gran parte delle famiglie hanno abbandonato quell'atteggiamento di delega, sono fortemente collaborative e considerano il centro di educativa un luogo protetto in cui i figli possono crescere e ricevere forti stimoli educativi. Inoltre è stato notato come nel rapporto con le famiglie è molto più funzionale il rapporto individuale rispetto al rapporto di gruppo; infatti in una dimensione individuale le famiglie si sentono maggiormente sostenute e riescono a stabilire dei rapporti realmente autentici e collaborativi. L'esperienza del *lockdown* ha rafforzato ulteriormente l'alleanza con alcune famiglie che hanno trovato nell'équipe un punto di riferimento per un sostegno emotivo e per affrontare l'emergenza in corso.

4.5

La dimensione amministrativa della progettazione dei servizi sociali

La L. 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" costituisce il documento normativo di riferimento degli interventi sociali, assistenziali e sociosanitari, si potrebbe dire la "stella cometa" cui è volto lo sguardo di ogni "attore" e "operatore" sociale. Introduce e afferma i principi di qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e cittadinanza, essi sono volti ad:

- assicurare alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- promuovere interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza;
- prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia.

Per «interventi e servizi sociali» si intendono tutte le attività previste dall'art. 128 del D.Lgs. n. 112/1998 «*predispensione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia*».

4.5.1

Gli attori

Il Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali prevede i seguenti attori istituzionali:

Il Comune. È titolare delle funzioni in materia di politiche sociali e concorre alla formazione degli atti di programmazione regionale in materia di politiche sociali, promuove sul proprio territorio l'attivazione e il raccordo delle risorse pubbliche e private, aventi o non aventi finalità di profitto, per la realizzazione di un sistema articolato e flessibile di promozione e protezione sociale attraverso interventi, attività e servizi sociali radicati nel territorio e organizzati in favore della comunità. L'art. 8, c. 3, lettera a) della L. 328/2000 stabilisce la costituzione degli **Ambiti territoriali**, da

parte delle regioni che devono definire le modalità e gli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete, favorendo l'esercizio associato delle funzioni sociali.

La Provincia. Pur nella rimodulazione di ruolo e competenze:

- a) gestisce la formazione professionale secondo i piani per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto all'attività sociale secondo le indicazioni del Piano sociale regionale;
- b) concorre alla realizzazione del sistema informativo sociale regionale mediante la raccolta di dati con particolare riferimento alle aree sociali strettamente connesse con il sistema dei servizi sociali, quali la formazione, l'occupazione e l'inserimento lavorativo delle fasce deboli;
- c) collabora con la Regione per la implementazione di un sistema di documentazione delle conoscenze e delle esperienze attinenti le attività di cui alle lettere a) e b).

La Regione. Esercita le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, nonché di verifica dell'attuazione a livello territoriale. Disciplina l'integrazione degli interventi sociali e provvede, tra l'altro, alla ripartizione del Fondo sociale regionale, del Fondo nazionale per le politiche sociali e degli altri Fondi nazionali del settore sociale.

Azienda sanitaria locale (ASL). Promuove e realizza, con il **Distretto sanitario**, una gestione coordinata del sistema locale integrato di interventi e servizi sanitari e sociosanitari, nell'ambito territoriale di riferimento.

Sempre la L. 328/2000 (Art. 19) assegna ai comuni associati in Ambiti territoriali, di norma coincidenti con i Distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, il compito di tutelare i diritti della popolazione attraverso la definizione (d'intesa con l'ASL) di un Piano di Zona degli interventi sociali e socio sanitari.

È quindi opportuno e necessario che questi attori istituzionali condividano un sistema di regole per l'organizzazione dei servizi e l'accesso degli utenti, l'individuazione delle risorse economiche, professionali e strutturali e delle procedure di monitoraggio; sono le regioni che stabiliscono gli indirizzi e le forme di questa concertazione e collaborazione che potrebbe trovare nella sottoscrizione di un Accordo di Programma un utile strumento operativo.

Il Comune, ente territoriale più prossimo alle persone, assume la regia delle azioni dei diversi attori, in un'ottica di condivisione degli obiettivi e di verifica dei risultati.

Accanto ai menzionati attori istituzionali, un ruolo decisivo e di impulso è svolto da:

- enti del terzo settore (ETS);
- soggetti della società civile e dalle famiglie;
- organizzazioni sindacali e associazioni di tutela,

mediante il coinvolgimento di "soggetti diversi" nella progettazione e nella realizzazione degli interventi (sussidiarietà orizzontale): a essi è affidata non solo la fornitura o la fruizione dei servizi, ma è riconosciuto un ruolo progettuale e propositivo in termini di formulazione di obiettivi, benessere sociale e valutazione del loro raggiungimento (relazione sociale). Il Piano di Zona costituisce pertanto il terreno su cui si snoda questa opportunità di collaborazione tra tutti gli attori del territorio per mezzo della condivisione di responsabilità, progettazione e interventi.

Fra i diversi soggetti interni alla Pubblica amministrazione che partecipano, con specificità, mansioni e sensibilità differenti, alla costruzione di ogni specifico strumento di intervento (dal capitolato speciale d'appalto, al disciplinare del servizio, al manuale di rendicontazione ecc.) si ritrovano i profili professionali "amministrativi" e "sociali".

Nell'ambito della famiglia amministrativa: il funzionario di ragioneria, amministrativo, statistico, informatico e contabile, mentre nella famiglia sociale: l'assistente sociale, il sociologo, lo psicologo e l'educatore professionale; ogni soggetto apporta, nelle varie fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione, capacità e conoscenze diverse.

Per avviare una comune base di organizzazione del lavoro occorre mettere al centro un comune linguaggio, una comune cultura, uno scambio orizzontale di esperienze che parte dalla disponibilità e necessità di individuare soluzioni e prendere decisioni sinergiche nel più breve tempo possibile.

Tale osmosi non avviene per trasferimento di conoscenze, ma tenendo insieme le tecniche differenti, ad esempio la determinazione della base d'asta di un appalto che rinvia dall'analisi delle ore dei profili professionali da impiegare, dal contratto collettivo da applicare, dai costi gestionali da allocare non si riduce a un mero calcolo matematico, ma rinvia dalla tipologia di intervento sociale preciso e di dettaglio, atto a descrivere in modo puntuale le prestazioni necessarie a soddisfare specifici bisogni.

Occorre partire da un'analisi delle effettive esigenze da soddisfare attraverso una valutazione quali-quantitativa, una determinazione dell'oggetto del contratto, dell'importo presunto e della relativa forma di finanziamento e una valutazione delle alternative contrattuali e procedurali possibili al fine di individuare la soluzione giuridica più efficiente ed efficace per il soddisfacimento dei bisogni.

Occorre analizzare più piani e più livelli mediante:

- una stima analitica delle prestazioni (mediante dati parametrici);
- un cronoprogramma in grado di facilitare il controllo delle prestazioni in fase esecutiva (piste di controllo che tengono insieme capitolato e progetto presentato in sede di gara);
- la progettazione dei livelli di servizio con indicatori numerici/quantitativi;
- le modalità di esercizio del controllo (cabine di regia, modulistica, *customer satisfaction*...)

Non da ultimo, in fase esecutiva, e per gli appalti di servizi superiori a € 500.000,00 si ritrova la duplice figura (che può essere individuata in maniera alternata tra la famiglia amministrativa e sociale) del RUP, ormai definito *project manager* in materia di pianificazione, gestione e controllo dei progetti e del DEC che segue la fase esecutiva del contratto e le attività che lo stesso deve porre in essere per la verifica di conformità delle prestazioni.

4.5.2

Processi amministrativi per la programmazione e la progettazione

La programmazione è un processo decisionale finalizzato a scegliere priorità, fissare obiettivi in un contesto di alternative possibili, in scenari organizzativi con la presenza di diversi soggetti e attori.

I principi che regolano la programmazione sociale sono:

- coordinamento e integrazione con gli interventi delle altre aree di welfare (sanità, istruzione, formazione, inserimento lavorativo, casa);
- concertazione e cooperazione fra i diversi livelli istituzionali e fra questi e i soggetti sociali (terzo settore, privato sociale, sistema delle famiglie);

Per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria e integrata, è adottato il metodo della programmazione degli interventi e delle risorse, dell'operatività per progetti, della

verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere.

La programmazione e la progettazione dei servizi sociali devono avere quali riferimenti imprescindibili, le norme nazionali in materia di contratti pubblici, la legislazione regionale e i regolamenti comunali.

La programmazione e la progettazione costituiscono, pertanto, due pilastri che legano codice del terzo settore, D.Lgs. n. 117/2017 e s.m.i., al nuovo codice dei contratti pubblici, D.Lgs. n. 36/2023 e s.m.i., con una particolare importanza nell'ambito dell'affidamento dei servizi sociali.

La nuova norma di riferimento è costituita dall'art. 6 del nuovo codice, relativo ai principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale:

“In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017”.

Nella Relazione illustrativa del Governo degli articoli e degli allegati, a proposito, si legge «L'articolo recepisce la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, che ha sancito la coesistenza di due modelli organizzativi alternativi per l'affidamento dei servizi sociali, l'uno fondato sulla concorrenza, l'altro sulla solidarietà e sulla sussidiarietà orizzontale. Il secondo tipo di affidamenti (diretti) riguarda in particolare i servizi sociali di interesse generale erogati dagli enti del Terzo settore (ETS) e non rappresenta una deroga, da interpretare restrittivamente, al modello generale basato sulla concorrenza, bensì uno schema a sua volta generale da coordinare con il primo. Il fondamento costituzionale di un tale modello si rinviene nell'art. 118, comma 4 Cost., in quanto esso costituisce attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale coinvolgendo la società civile nello svolgimento di funzioni amministrative, e nell'art. 2 Cost., configurando altresì uno strumento di attuazione dei doveri di solidarietà sociale necessari a realizzare il principio personalista su cui si fonda la nostra Costituzione.

Occorre pertanto consentire un bilanciamento tra concorrenza e sussidiarietà orizzontale, superando la tendenza ad assicurare la prevalenza assoluta della prima sugli altri valori parimenti protetti dalla Costituzione (cfr. Corte cost. n. 218/2021, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'obbligo di esternalizzazione degli affidamenti gravante sui concessionari) (...).

A chiarire il rapporto fra i due codici contribuiscono anche l'adozione: con DM n. 72/2021, delle Linee guida sul rapporto fra PA ed enti del Terzo settore, ai sensi degli articoli 55 e seguenti del decreto legislativo n. 117/2017; delle Linee guida di ANAC su Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali (n. 17/2022) e aggiornamento delle Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari e relativo parere 802/2022 del Consiglio di Stato.

Analogamente al precedente, il nuovo codice dei contratti pubblici dedica una disciplina specifica per l'affidamento dei servizi sociali, nell'ambito della Parte VII (Disposizioni particolari per alcuni contratti dei settori ordinari), con gli articoli 127 e seguenti.

L'art. 127 precisa che per l'affidamento dei servizi sociali e degli altri servizi assimilati, per valori pari o superiori alla soglia comunitaria (Euro 750.000,00) le stazioni appaltanti scelgono fra la pubblicazione: di un avviso di pre-informazione periodico, per periodi non superiori a 24 mesi, recante l'avvertenza che l'aggiudicazione avverrà senza ulteriore pubblicazione di un avviso di indizione di gara; di un bando/avviso; mediante procedura negoziata senza pubblicazione di bando, al ricorrere delle relative condizioni.

Inoltre, l'articolo fa ancora riferimento all'art. 6 e, quindi, in applicazione del principio di specialità, alla possibilità di ricorrere agli istituti previsti e disciplinati dal Codice del Terzo settore.

L'art. 128 che disciplina i Servizi alla persona fa riferimento ai: Servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi; Servizi di prestazioni sociali; altri servizi pubblici, sociali e personali, ivi inclusi quelli forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili, nonché altri servizi di organizzazioni associative.

Per quanto riguarda le regole di affidamento, il comma 3, precisa che «L'affidamento deve garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi, tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e promuovendo il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti».

I principi elencati nel terzo comma oltre ad indicare delle finalità da conseguire con l'affidamento dei servizi, in applicazione dei principi generali sull'azione e sul procedimento amministrativo, possono essere declinati nell'ambito degli elementi di valutazione delle offerte.

Il quarto comma nell'ambito della nuova disciplina sulla programmazione degli acquisti di servizi (art. 37) fa salva «(...) la legislazione statale e regionale di settore». Il riferimento è in primo luogo agli strumenti di programmazione e di pianificazione sociale, variamente denominati, previsti e disciplinati dalla disciplina regionale in attuazione della legge n. 328/2000.

È interessante cogliere che nell'ottavo comma è stabilito che l'affidamento dei servizi di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 14 del codice avviene nel rispetto dei principi specifici indicati dal terzo comma dello stesso articolo (cioè non trova applicazione il principio di rotazione perché ritenuto in contrasto con il principio di continuità dei servizi).

In tema di contratti pubblici, la programmazione è una fase essenziale del c.d. "ciclo di vita" dell'appalto secondo quanto disposto dall'art. 17 del D.Lgs. 36/2023 che nell'elencare le varie fasi della procedura di affidamento statuisce che le stazioni appaltanti devono rispettare gli atti di programmazione previsti dal codice o dalle norme vigenti.

Il dato normativo di riferimento in tema di programmazione e progettazione è costituito, rispettivamente, dall'art. 37, per cui «le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano il programma triennale dei lavori pubblici e il programma triennale degli acquisti di beni e servizi», e dall'art. 41, per il quale «la progettazione in materia di lavori pubblici, si articola in due livelli di successivi approfondimenti tecnici: il progetto di fattibilità tecnico-economica e il progetto esecutivo», del nuovo codice dei contratti.

L'affidamento dei servizi sociali è riconducibile alle seguenti ipotesi operative:

- servizi riconducibili a funzioni proprie dei comuni (titolarità propria);
- servizi previsti dalla pianificazione sociale di zona;
- servizi attivati nell'ambito della programmazione europea (es. FSE);
- servizi gestiti nelle forme del partenariato pubblico/privato, disciplinati dall'art. 174 e segg. Codice dei contratti.

I servizi sociali con riferimento, come detto, al Codice dei contratti pubblici, possono costituire oggetto di appalti di servizi, ma anche affidamenti in concessione, con cui si demanda in capo al concessionario il rischio operativo, con finanziamento, in tali casi, del servizio da parte dell'utenza (è possibile riconoscere un prezzo, un contributo a carico dell'Ente).

Come è stato già rilevato, il coordinamento tra la programmazione triennale degli acquisti di beni e servizi, di cui al citato art. 37 del codice dei contratti, e la pianificazione sociale di zona (che individua, esattamente, i servizi che devono essere dati in appalto) è stato operato dall'art. 128, comma 4.

L'attività di programmazione può essere totalmente svolta all'interno dell'Ente o può coinvolgere soggetti esterni alla stessa. Importante riferimento per quest'ultima modalità è costituito dall'art. 55 del Codice terzo settore che si occupa della **co-programmazione**.

L'art. 55 CTS, infatti, pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti e in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS.

Gli ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno".

Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «**co-programmazione**», la «**co-progettazione**» e il «**partenariato**» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico (Corte Costituzionale n. 131/2020).

La co-programmazione potrebbe precedere la costruzione della programmazione fatta dall'Ente locale e segue la normativa del Codice del terzo settore. Si attua attraverso la pubblicazione di un avviso con cui si esplicitano i servizi che si vogliono affidare; a seguito di ciò si apre un tavolo di coprogrammazione (in tal caso con gli enti del terzo settore, ma può prevedersi anche di aprirlo ad altri soggetti).

Potrebbe essere utile l'istituzione e l'insediamento, a seguito dell'acquisizione delle manifestazioni di interesse, dei tavoli di progettazione partecipata con gli *stakeholders* del terzo settore e con le organizzazioni sindacali più rappresentative, articolati per area tematica.

Le indubbe utilità di tale procedura possono riassumersi nei seguenti punti:

- ottenere grandi risultati in termini di istruttoria da fondarsi sull'analisi dei bisogni;
- operare una sorta consultazione preliminare pre-programmazione,
- effettuare una veritiera ed efficace lettura del bisogno;
- ottenere una compartecipazione alla spesa;
- operare la scelta della procedura di gara che sia più idonea a realizzare le particolari finalità dell'affidamento dei servizi sociali;
- attingere ad altre tipologie di risorse (finanziamenti destinati a interventi specifici del terzo settore), precluse al settore dei servizi sociali.

La **co-progettazione** costituisce esercizio di responsabilità condivisa, dando concretezza alla partecipazione dei soggetti senza finalità di profitto, comprese le reti informali dei cittadini, operanti nel sistema locale dei servizi e degli interventi sociali anche con finalità di tutela dei diritti sociali dei cittadini, alla progettazione dei servizi e degli interventi e alla valutazione della loro realizzazione.

Le politiche sociali si ridefiniscono sulla base di due principi, quello della *territorialità* e quello della *sussidiarietà*, ne consegue l'esternalizzazione dei servizi, per cui gli enti locali – che hanno la titolarità delle politiche sociali territoriali – devono dotarsi di strumenti per valutare la qualità degli interventi gestiti dal privato sociale, coniugando esigenze di rendicontazione dei costi con valutazioni della qualità degli interventi anche in considerazione del punto di vista dei cittadini utenti e di altri stakeholder significativi.

Lo spazio amministrativo non è più un'area riservata ai soggetti pubblici ma diventa un luogo in cui devono poter operare anche i soggetti che sono espressione spontanea della società. Quando tali soggetti mostrano di realizzare l'interesse generale (quando producono, preservano e promuovono beni comuni) allora integrano le funzioni dei poteri pubblici e si pongono sul loro stesso piano condividendone la sovranità.

4.6 La documentazione nei progetti e nei servizi

È ormai riconosciuto che il valore della documentazione sta nella sua sistematicità e nella sua periodicità. Senza queste, il documentare perde di efficacia e di utilità. La continuità nelle rilevazioni dei dati amministrativi e contabili costituisce una necessità e un obbligo per l'erogazione dei finanziamenti dei progetti e dei servizi. Una nuova programmazione sociale territoriale per l'infanzia e l'adolescenza deve consentire agli organismi di controllo di verificare più compiutamente l'utilizzo del Fondo nazionale in un'ottica di trasparenza ed efficacia dell'impiego delle risorse pubbliche.

Tuttavia occorre non dimenticare il ruolo che la documentazione gioca anche sul piano della progettazione e della realizzazione degli interventi, sul piano della condivisione delle esperienze e sulla comunicazione di quanto viene realizzato. Per queste ragioni l'azione della documentazione deve essere incentivata a tutti i livelli, con metodo e costanza. La documentazione necessita di un pensiero complesso e consapevole, sia nel processo di produzione, sia in quello di recupero dei dati e delle informazioni.

Si è più volte detto che la documentazione va pensata prima che si realizzi un progetto o un servizio e non alla fine, che richiede tempo, attenzione e sensibilità e che pertanto non può essere lasciata alla casualità e all'estemporaneità. Richiede un'attività di ricerca e creatività. Si tratta di un processo che non si esaurisce mai e che richiede di essere incoraggiato, accompagnato, formando gli operatori dei servizi alla sua produzione e promuovendo una cultura del "sapere comunicare ciò che si fa". La documentazione è anche autoriflessione e strumento per creare una conoscenza sull'esperienza.

Un buon esempio per costruire una memoria condivisa della nuova progettualità per l'infanzia e l'adolescenza in Italia è rifarsi alle "banche dati 285", un'attività che ha potuto fondarsi su solidi principi di organizzazione e trattamento della documentazione, sviluppando strumenti pubblici di consultazione, accessibili on-line.

In particolare, il nuovo sistema di gestione del Fondo nazionale consente un trattamento dei dati molto più standardizzato e definisce maggiormente il flusso informativo che deve essere percorso. Il sistema è anche dotato di un'ampia attività di reportistica, la cui analisi sarà fondamentale per approfondire gli aspetti qualitativi e quantitativi legati alla progettazione di servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza realizzati con il Fondo nazionale.

4.6.1

Quali documenti

Il **documento** è stato definito come "un insieme organizzato di conoscenze che fa riferimento a un insieme più grande di conoscenze presenti nel sistema che lo ha prodotto. Un documento per essere compreso deve entrare in contatto con le conoscenze già presenti nel sistema che lo accoglie. Le conoscenze comunicate dal documento devono essere estratte dal documento come testo, come un insieme organizzato di conoscenze" (D. Parisi, 1984).

Per queste ragioni nel nuovo sistema di gestione del Fondo nazionale il documento si trova in stretta relazione con il contesto che lo produce:

Fase della programmazione

- Piano di zona
- Atti della programmazione regionale
- Atti della programmazione locale

Fase dell'attivazione dei progetti

La banca dati offre la possibilità di rendere conto più diffusamente degli aspetti qualitativi dei progetti, grazie all'area Documenti in cui, per ciascun progetto, i comuni riservatari hanno la possibilità di caricare documentazione relativa all'attuazione del progetto o prodotta durante il suo svolgimento, come ad esempio:

- report di monitoraggio
- relazioni conclusive
- materiali di varia natura quali pubblicazioni, audiovisivi, locandine di eventi, ecc.

Fase della rendicontazione

- Atti amministrativi
- Documenti di carattere contabile

Analisi di contesto

- Dati statistici e informativi relativi ai territori

4.7 L'organizzazione e la gestione

4.7.1

Organizzare e gestire servizi e progetti per l'infanzia e l'adolescenza

Organizzare e gestire servizi e progetti per l'infanzia e l'adolescenza significa inserirsi e lavorare in un'area di intervento che riunisce in sé tante e diverse anime. Si pensi infatti a quante sono le aree di *policy* che sono chiamate a occuparsi di bambini.

Da una parte tutta l'area dei servizi sociali, socio-educativi, socio-sanitari, cioè relativi a tutta quella parte di *policies* che interviene per promuovere e tutelare i diritti nel campo del benessere e delle pari opportunità.

Dall'altra il mondo della scuola e dell'educazione, che interviene a favore dell'istruzione ma anche della socializzazione di bambini.

E ancora non sono da dimenticare tutte le politiche relative alla vita comune e alla cittadinanza, quali ad esempio le politiche di gestione della mobilità, le politiche urbanistiche e di sviluppo del territorio, le aree di regolazione dei tempi di vita delle città.

All'interno di un quadro così ampio, risulta particolarmente importante per un nuovo progetto o servizio collocarsi all'interno di una rete esistente di servizi e interventi, costruire relazioni, fare rete, così da garantire nuove opportunità senza creare sovrapposizioni, ma anzi rendendosi disponibile come opportunità anche in appoggio ai servizi più sovraccarichi.

Nella gestione di questi progetti e servizi è fondamentale sviluppare e mantenere la capacità di leggere i bisogni emergenti alla luce dei cambiamenti sociali per interrogarsi sui bisogni senza risposta e avviare processi di riprogettazione che facilitino l'intercettazione delle fasce più deboli e a rischio di esclusione.

Parimenti va coltivata la capacità di coinvolgere attivamente i bambini per sviluppare le loro risorse e renderli protagonisti dei servizi, dei progetti, degli interventi a loro rivolti, un modo per renderli parte attiva della cittadinanza e promuovere lo sviluppo di un'idea di comunità e di appartenenza.

4.7.2

La co-gestione dei progetti e degli interventi

Guardando alla coprogettazione come al processo complesso che porta dall'ideazione alla realizzazione di progetti e interventi, dunque alla loro organizzazione e gestione, è possibile distinguere tre livelli che coinvolgono soggetti differenti e ognuno dei quali richiede attenzioni e specifiche metodologie di lavoro.

I tre livelli che si possono distinguere sono:

- il livello **istituzionale**, che attiene alla definizione e al mantenimento di una relazione di partenariato tra i soggetti coinvolti;
- il livello **progettuale**, nel quale la coprogettazione è finalizzata alla definizione condivisa di obiettivi, strategie di intervento e relative azioni;
- il livello **gestionale e operativo**, spesso chiamato della cogestione, che attiene allo sviluppo e alla realizzazione di quanto progettato.

Definire livelli diversi permette di distinguere tra differenti forme di coprogettazione, attraverso una relazione di concatenazione in cui una è necessaria all'altra perché ne definisce le basi e i presupposti. Si può co-gestire senza avere co-progettato? Si può coprogettare senza avere costruito una partnership reale e definito i rispettivi ruoli e responsabilità? L'esperienza dice che si può, ma che raramente pratiche frammentate di coprogettazione, che non tengono insieme questi tre livelli, riescono ad andare a buon fine. Se si guardano in relazione uno all'altro è possibile dire che, dal primo, ognuno risulta necessario e funzionale ai successivi.

Il livello gestionale della coprogettazione attiene alla fase realizzativa delle azioni progettate. A quali siano, cioè, le caratteristiche di implementazione di un progetto che lo qualificano specificamente come frutto di una relazione di partenariato tra pubblico e privato sociale.

Parlare di cogestione significa riferirsi all'introduzione di dispositivi organizzativi che garantiscano la corresponsabilità e la sinergia nell'erogazione degli interventi, e anche un'operatività congiunta di diversi enti sulla medesima azione. Significa cioè fare in modo che la relazione di partenariato tra pubblico e terzo settore divenga concreta e tangibile su più livelli:

- **gestionale**, tramite dispositivi di indirizzo e di governo del progetto partecipati nei quali la legittimazione a decidere insieme (di cui al livello istituzionale) si concretizza in decisioni concordate in relazione allo sviluppo del progetto;
- **operativo**, attraverso la corresponsabilità e l'intervento congiunto per la realizzazione di attività, azioni e servizi;
- **finanziario**, attraverso una corresponsabilità anche sotto il profilo economico, tramite la valorizzazione di risorse non solo economiche ma anche materiali e relazionali e attraverso la realizzazione di azioni congiunte di fundraising.

La cogestione, dunque si realizza propriamente attraverso una partecipazione diretta e paritaria di tutti i partner all'implementazione del progetto. Significa superare la suddivisione tra soggetti "operativi" o erogatori, che realizzano gli interventi, e soggetti che si occupano di indirizzarli e monitorarne l'attuazione, per andare verso una corresponsabilità paritaria sia nella realizzazione, sia nella definizione, nel monitoraggio e nel controllo degli interventi stessi.

I soggetti che partecipano a questo livello gestionale della coprogettazione sono, dunque, da una parte i responsabili e i coordinatori tecnici chiamati a coordinare, gestire e organizzare la realizzazione delle attività; dall'altra la base operativa delle organizzazioni partner, cioè tutti gli operatori che con diverse competenze e qualifiche professionali, intervengono direttamente nella relazione con bambini e famiglie e nella realizzazione degli interventi.

In questa cornice si possono evidenziare i principali punti di attenzione, di tipo processuale, affinché un'architettura così complessa possa favorire il buon andamento del progetto e non, viceversa, ostacolarlo:

- Una definizione chiara dei ruoli, delle funzioni e delle responsabilità specifiche in capo a ciascun soggetto in relazione al raggiungimento degli obiettivi progettuali.

- Un'attenzione specifica dedicata ai tempi di avvio del processo di integrazione tra ente pubblico e enti del terzo settore, sia a livelli apicali sia a quelli operativi. Processo che va sostenuto attraverso momenti formativi di ascolto e raccolta delle diverse competenze presenti, che accompagnino l'elaborazione di linguaggi e pratiche di lavoro comuni.
- La necessità di uno spazio dedicato affinché gli enti partner del terzo settore (se sono più di uno) possano confrontarsi, allinearsi e individuare una modalità comune di relazione e collaborazione con l'ente pubblico. Per un buon funzionamento della cogestione risulta infatti essenziale che le organizzazioni partner riescano prima di tutto a individuare una linea di intervento comune, pur nel rispetto della peculiarità di ognuno.

4.8

Le attività interne di monitoraggio e valutazione di progetti e servizi

Tra le "fasi logiche e cronologiche" della progettazione per l'infanzia e l'adolescenza "monitoraggio e valutazione" si possono collocare "dopo" le fasi di: progettazione partecipata di interventi e servizi, con le dimensioni metodologiche, economiche, amministrative, la definizione del coordinamento e della *governance* sinergica, l'organizzazione e la gestione, la documentazione delle attività realizzate... (trattate nelle pagine precedenti), in effetti però vanno pensate contestualmente alle altre e in coerenza con esse perché accompagnano tutto il processo di progettazione e realizzazione di interventi e servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Per comprendere meglio la specifica dimensione e il significato di monitoraggio e valutazione di progetti e servizi è opportuno collegarli a quanto, su questi argomenti, è stato scritto nel capitolo 3 del presente manuale.

Per quanto sia sempre limitante dare delle definizioni, può essere utile ribadire che:

- Il "monitoraggio" è un'osservazione continuativa e sistematica dello stato di avanzamento delle attività di un progetto/servizio, caratterizzata da finalità conoscitive e informative, utilizzata per segnalare gli eventuali scostamenti dalle previsioni e come base per la valutazione *in itinere*, finale ed *ex-post*.

- La “valutazione” è un esame, il più sistematico e obiettivo possibile, su un intervento, progetto, servizio... da iniziare, in corso o completato, che determina un giudizio, sulla sua progettazione e realizzazione, su esiti, risultati e impatti, volto a migliorare la realizzazione del progetto/servizio in funzione del raggiungimento degli obiettivi previsti e della riprogettazione futura. È anche uno strumento di confronto e di apprendimento tra gli attori coinvolti... per questo è importante che, anche essa, sia partecipata.

4.8.1

Quale monitoraggio e quale valutazione

Questo capitolo riguarda la progettazione, per cui in queste pagine si farà riferimento alle attività di monitoraggio e valutazione “interne” a progetti e servizi, perché gli adempimenti connessi agli aspetti “esterni” (i “debiti informativi”, le forme di “verifica”, “controllo” e “rendicontazione”, il monitoraggio e la valutazione richiesta dai soggetti sovraordinati agli enti gestori di progetti e servizi...), sono in genere ampiamente determinati e definiti dagli atti normativi che stabiliscono le modalità della programmazione sociale e, quindi, anche di quella per l’infanzia e l’adolescenza. Tra le diverse “tipologie” di monitoraggio riportate nel capitolo 3 quelle “interne” si riferiscono a quello *Operativo*, che è in capo a ogni responsabile di progetto/servizio e a quello *Esecutivo*, realizzato dai referenti di componenti/sezioni del progetto o degli uffici del servizio e finalizzato alla conoscenza costante e aggiornata dello stato di realizzazione del progetto o delle attività del servizio per intervenire prontamente in caso di “scarti” eccessivi rispetto agli obiettivi previsti e per “aggiustare il tiro”.

Alla base del monitoraggio e della valutazione (sia interni che esterni) c’è un’attività di ricognizione in cui gli operatori dei progetti e dei servizi per l’infanzia e l’adolescenza non sono, e non devono essere, la “manovalanza” per la raccolta e l’invio di dati, informazioni, documenti, “numeri”... ma, in qualità di attori principali del monitoraggio esecutivo e di protagonisti della “*valutazione interna*”, vanno responsabilizzati e coinvolti attivamente in tutti i processi di monitoraggio e valutazione.

Per comprendere la distinzione e la connessione tra le diverse azioni collegate all’analisi di un progetto/servizio è utile riprendere

i concetti di una schematizzazione di Claudio Bezzi²⁰ che definisce la valutazione, principalmente, ma non esclusivamente, un’attività di ricerca sociale applicata, realizzata, nell’ambito di un processo decisionale, in maniera integrata con le fasi di programmazione, progettazione e intervento. Bezzi considera la valutazione e le attività correlate in relazione a due assi: dall’astensione all’intervento sul processo in atto; dall’attività di ricognizione/informazione a quella di analisi, riflessione critica. La “Ricerca di base” si colloca nel quadrante in cui c’è totale astensione dall’intervenire sul progetto in atto mentre è alto il livello di analisi e riflessione, di “lettura”. Anche il “Monitoraggio” non interviene, ma si colloca al livello di registrazione, raccolta delle informazioni. Sui “quadranti” che si caratterizzano per l’intervento, la “Certificazione” e l’“Audit” si collocano al livello della ricognizione, mentre il “Benchmarking” e la “Valutazione” si caratterizzano per una maggiore attività di analisi, confronto, “giudizio”.

Rispetto a oggetto e finalità di questo capitolo sembra essere utile fornire indicazioni, anche operative, sul versante della “*valutazione interna*”, comprendendo in questo concetto il processo logico complessivo di “monitoraggio e valutazione”.

4.8.2

Obiettivi

Prima della individuazione degli obiettivi della *valutazione interna* di progetti e servizi è utile rispondere a una probabile “obiezione”. Sono molti e diversi i soggetti “esterni” che dispongono processi di monitoraggio, misurazione, controllo, valutazione (non sempre coerenti tra loro) per soddisfare varie esigenze e finalità. I gestori e gli operatori di progetti e servizi sono “costretti” a dare risposte adeguate a tutte le richieste. “Con tutta questa valutazione esterna, che spesso si subisce, occorre anche prevedere processi e strumenti interni?”

Al netto della necessità, già esplicitata, di una restituzione a tutti i livelli, quindi anche a chi fornisce informazioni, degli esiti e dei risultati dei processi di monitoraggio, misurazione, controllo, valutazione “esterne”... si ritiene indispensabile che ogni progetto/servizio abbia un “sistema” interno o, almeno, degli strumenti coordinati e coerenti, di monitoraggio e di valutazione per garantire:

²⁰ Claudio Bezzi, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano 2001.

- la costante conoscenza dello stato dell'arte del progetto/servizio da parte di tutti gli operatori impegnati,
- la comprensione effettiva delle diverse dimensioni e implicazioni dell'attività svolta,
- la consapevolezza di ogni persona che partecipa al progetto/servizio della propria collocazione, del proprio ruolo nella programmazione e gestione complessiva e, soprattutto, del proprio contributo al miglioramento della condizione dei destinatari.

In altri termini l'obiettivo, e il senso, della *valutazione interna* a un progetto/servizio è quello di garantirne l'accompagnamento verso il raggiungimento delle finalità che si intendono perseguire. In questa prospettiva, tra le tante possibili, vanno privilegiate le priorità che rappresentano le specificità di un progetto/servizio rivolto alle persone:

- aspetti caratterizzanti le attività rivolte alla persona destinataria dell'intervento (incontro, accoglienza, presa in carico, accompagnamento, abilitazione, animazione, educazione, cura, riabilitazione...);
- aspetti relativi all'impatto dei servizi offerti con la realtà esterna;
- aspetti relativi all'organizzazione del "gestore" del progetto/servizio.

4.8.3

Modalità e strumenti

Poiché, anche in questo caso, c'è uno stretto rapporto tra mezzo e fine, è importante scegliere approcci e modalità di *valutazione interna* di progetti/servizi che siano coerenti con le finalità della progettazione per l'infanzia e l'adolescenza.

Il "panorama" della valutazione in genere e della valutazione dei servizi alla persona, come sono i progetti e gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, è ampio e variegato... ci si può perdere. Per questo si ritiene utile suggerire uno "schema" di orientamento che permetta una applicazione pratica, con pochi e semplici approfondimenti, degli strumenti proposti, consapevoli che in poche pagine è solo possibile "aprire una finestra" verso un orizzonte articolato e complesso.

È indispensabile una premessa: vanno riconosciute ai diversi operatori dei progetti/servizi per l'infanzia e l'adolescenza umanità

e professionalità che devono essere valorizzate anche nei processi di valutazione. È importante il ruolo di "soggetti terzi", di valutatori "esterni" anche per una valutazione "interna", ma per le finalità di questa attività può essere strutturato un processo valutativo gestibile anche in assenza di consulenza specifica.

Una "cassetta degli attrezzi"

Per individuare la valutazione più adatta di un progetto/servizio per l'infanzia e l'adolescenza è indispensabile definire, già in fase di predisposizione del progetto/servizio, in modo armonizzato e coerente:

- "cosa", quindi gli "oggetti" di misurazione, monitoraggio, valutazione;
- "come", nel senso della modalità, la "tipologia" di misurazione, monitoraggio, valutazione che si intende effettuare;
- "chi", i soggetti coinvolti nel processo;
- "con" quali strumenti e tecniche di misurazione, monitoraggio, valutazione.



Gli strumenti e le procedure per la *valutazione interna* di un progetto/servizio sono sintetizzati nelle tabelle seguenti che si possono usare come "cassetta degli attrezzi", certamente non esaustiva, ma anche, e forse meglio, come "bussola" per orientarsi nel vasto "mondo" della valutazione.

Gli schemi e i commenti presentati non devono far "abbandonare" il ricco patrimonio di "modalità e strumenti" accumulato con l'applicazione della L. 285/1997 anche per la valutazione di progetti e servizi per l'infanzia e l'adolescenza²¹.

²¹ https://www.minori.gov.it/it/ricerca-guidata?f%5B0%5D=field_attivita%3A1319

Nel ribadire la memoria e l'attualità, la necessità e l'utilità della valutazione si suggerisce l'indicazione di svilupparla in una logica innovativa e creativa, favorendo un apprendimento diffuso e una responsabilità condivisa.

COSA - Per ricordare il processo unitario e complessivo è utile riferirsi alla "classica classificazione" della valutazione rispetto al "tempo": ex ante, in itinere, finale, ex-post.

Anche la *valutazione interna* deve "tenere insieme" le fasi del progetto/servizio, dalla progettazione alla realizzazione e oltre.

Rispetto alla fase di "Progetto" è utile comprendere e valutare: la *Progettualità*, con riferimento agli approcci, ai metodi, agli scopi; la *Legittimità*, cioè come e quanto sia coerente con gli indirizzi della programmazione; la *Rilevanza*, rispetto all'ambiente sociale e i valori di riferimento di tutti i soggetti coinvolti.

È nella valutazione interna che è importante monitorare e valutare l'"Organizzazione" che si mette in gioco. Quelle dei progetti e servizi per l'infanzia e l'adolescenza sono organizzazioni di persone per un'azione destinata a persone in un contesto di relazioni, per cui è necessario analizzare la *Strutturazione* interna, dai versanti razionale e relazionale e le *Risorse*, per quanto riguarda efficacia, efficienza ed equità, di quelle strumentali e di quelle finanziarie, per quanto riguarda aspettative di quelle personali, di tutte le persone coinvolte, e relazionali.

L'analisi dei "Processi" è importante perché molto spesso gli esiti dipendono proprio da come vengono governati e gestiti. Un primo, delicato, passaggio è quello dell'identificazione delle "unità processuali" dividendo i processi generali nelle azioni che li compongono.

La *valutazione interna* dei "Risultati" è spesso trascurata o "confusa" in quella complessiva, mentre è fondamentale per migliorare la consapevolezza di ciò che è stato fatto negli operatori e nei destinatari e per favorire una riprogettazione adeguata all'evoluzione dei bisogni. È importante considerare sia la dimensione degli "esiti" (le cose "fatte") che quella dell'"impatto", dei cambiamenti determinati, sull'organizzazione e sul contesto sociale, attraverso un appropriato *follow up*.

Per ogni fase gli "oggetti" specifici di misurazione/valutazione sono necessariamente diversi e il gruppo coinvolto nella valutazione sceglierà quelli più importanti, ne specificherà i contenuti e le implicazioni, deciderà "CON" quali tecniche e strumenti analizzarli.

COSA	
Oggetti di misurazione, monitoraggio, valutazione	
Progetto	Progettualità Legittimità Rilevanza
Organizzazione	Strutturazione Risorse
Processi	Fasi Sequenza Attuazione Appropriatezza Continuità Interazioni
Risultati	Esiti Obiettivi raggiunti Comportamento Finalità lavoro Impatto Follow up

COME - Le distinzioni tra le "tipologie" di valutazione sono diverse e va ricordato che a ogni "oggetto" di valutazione corrisponde una modalità coerente di misurazione.

Siano esse "esterne" o, come nella situazione che si sta trattando, "interne", esistono valutazioni di tipo quantitativo e di tipo qualitativo.

La verifica quantitativa riguarda, e si differenzia, rispetto alle "Prestazioni" (con attenzione: alla Rilevazione dei dati, all'Esame delle condizioni strutturali e organizzative, all'Analisi delle variabili e delle Coerenze) e "Servizi" (centrata: sui Meccanismi di governo, sul Livello di definizione degli obiettivi, sulla capacità di intercettare i bisogni e le aspettative dei Destinatari, sulle Risorse impiegate).

La verifica qualitativa riguarda sia il concetto di "qualità" a cui si fa riferimento (cfr. paragrafi dedicati nel capitolo 3 del presente manuale), sia la tipologia di strumenti utilizzati.

Una "stringata" definizione indica l'"Efficacia" come il rapporto tra risultato ottenuto (*performance*) e risultato atteso (obiettivo). Più il risultato raggiunto è vicino all'obiettivo prefissato dal progetto e più questo è stato efficace. La distinzione tra "Efficacia" interna ed esterna fa riferimento alla capacità di un intervento a modificare in senso positivo la situazione relativamente a tutti i "soggetti interni" e ai "soggetti esterni" coinvolti nel progetto.

L'“Efficienza” è la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati con il minimo dispendio di risorse materiali e umane e quindi con il minimo costo. In altri termini è il rapporto tra risultato ottenuto (*performance/output*) e risorse utilizzate (*input*).

L'“Equità” fa riferimento alle diversità che ci sono nell'accesso e nella fruizione dei servizi da parte delle persone in base alla loro condizione. È importante valutare l'equità di un progetto/servizio perché soprattutto con i bambini e le bambine vale quanto scriveva don Lorenzo Milani: “Non c'è nulla che sia ingiusto quanto far parti uguali fra disuguali.” Va considerata sia l'equità *orizzontale*, cioè la capacità di tutelare allo stesso modo persone/famiglie nelle medesime condizioni, che l'equità *verticale*, cioè la capacità di tutelare in modo particolare persone/famiglie in condizioni di maggiore difficoltà.

Un “come” di un sistema di “monitoraggio e valutazione” è costituito dalla costruzione di “Indicatori” che, tra l'altro, permettono il confronto e la comparazione tra situazioni diverse.

Gli indicatori esprimono una relazione tra variabili, in quanto tali costituiscono dispositivi di monitoraggio di un'attività/processo e, soprattutto, strumenti di misurazione di un risultato/performance. Gli indicatori sono essenziali nelle attività:

- di pianificazione (orientano in modo preventivo un risultato da raggiungere),
- di controllo (permettono di verificare in itinere un fenomeno),
- di verifica (permettono di analizzare il conseguimento di un risultato/obiettivo),
- di miglioramento (permettono di agire in modo consapevole e controllato e di modificare in modo migliorativo determinati obiettivi),
- di comunicazione, di consapevolezza e motivazione (informano in modo oggettivo sull'andamento di un fenomeno/attività, generano informazioni per valutare i propri comportamenti e agire di conseguenza).

Una distinzione preliminare tra gli indicatori è quella che individua quelli *espliciti o oggettivi* (normalmente espressi da numeri, tassi... a loro volta di tipo semplice o composto) rispetto a quelli *impliciti o soggettivi* (collegati a esperienze [sensibilità - emotive, relazionali, culturali...], riferimenti [scientifici, tecnici, metodologici, letterari...]).

COME	
Tipologia di misurazione, monitoraggio, valutazione	
Verifica quantitativa Prestazioni	Rilevazione dati Esame delle condizioni (strutturali - organizzative) Analisi delle variabili Analisi delle coerenze (con il progetto - con obiettivi)
Verifica quantitativa Servizi	Meccanismi di governo del sistema-servizio Definizione degli obiettivi di processo e di esito Modalità di lettura delle aspettative dei destinatari Distribuzione e organizzazione delle risorse
Verifica e revisione di qualità	Corretto processo rispetto a modello/linee guida Esiti positivi raggiunti Soddisfamento esigenze, aspettative, problemi espressi
Efficacia	Interna Esterna
Efficienza	Relazioni tra: risorse che si impiegano (per tipologie) - risultati che si ottengono - innovazioni utilizzate
Equità	Orizzontale Verticale
Indicatori	Espliciti o oggettivi Impliciti o soggettivi

CHI - La *valutazione interna* non è solo “interna” all'organizzazione direttamente coinvolta nel progetto/servizio rivolto all'infanzia e all'adolescenza. La logica della valutazione partecipata va adottata anche con la consapevolezza che, parafrasando Claudio Bezzi, un sistema di valutazione “autoritario” (con solo l'Ente promotore o esecutore) è facile da gestire, ma poco “sensibile” (e poco “adeguato” alla natura degli “oggetti” di valutazione), mentre uno “dialogico”, costruito nella concertazione con tutti gli *stakeholder* rilevanti) è complesso da gestire, ma molto più “sensibile” e appropriato.

La responsabilità del sistema interno di “monitoraggio e valutazione” è dello “Staff di progetto” e anche la sua costruzione può essere gestita internamente, eventualmente supportata da uno o più valutatori esterni; l'importante è trovare un ruolo, adeguato alle responsabilità e ai livelli di coinvolgimento, a tutti i “soggetti” impegnati nel progetto/servizio e, quindi, coinvolti nella misurazione, nel monitoraggio, nella valutazione.

La distinzione tra “Soggetto promotore” e “Soggetto esecutore” va fatta perché potrebbero non coincidere. La centralità di “Destinatari”, che vale per ogni fase di produzione e realizzazione del progetto, è decisiva nei processi di monitoraggio e valutazione.

“Rete di supporto” e “Comunità locale” sono i portatori di interessi qualificati che rappresentano interlocutori attivi dei percorsi di valutazione, anche per le evidenti “ricadute esterne” di ogni progetto/ servizio per l’infanzia e l’adolescenza.

CHI	
Soggetti coinvolti nella misurazione, monitoraggio, valutazione	
Soggetto promotore	Ente pubblico - Ente privato - Organizzazione privata
Soggetto esecutore	Il Responsabile dell’Ente - Il Gruppo - L’unità operativa
Staff di progetto	Capo Progetto - Operatore/Formatore - Consulente/ Esperto - Amministrativo
Personale	Operatore - Educatore - Tutor - Volontario - Docenti e Consulenti
Destinatari	Distinti per le diverse tipologie - Famiglie
Rete di supporto	Enti istituzionali/pubblici coinvolti nel progetto/ servizio - enti privati coinvolti nel progetto/servizio - Soggetti privati coinvolti a vario titolo
Comunità locale	Cittadini - Formazioni sociali

CON - In queste pagine non è possibile descrivere nel dettaglio quali sono gli strumenti per fare misurazione, monitoraggio e valutazione di progetti e servizi per l’infanzia e l’adolescenza. Oltre che già presenti nella formazione di base di tanti operatori sociali, sanitari ed educativi, la conoscenza e lo studio di tecniche e modalità possono essere approfondite in una vasta letteratura, ampiamente disponibile. Quello che si può e si ritiene utile fare è indicare “con” quali strumenti si può misurare e valutare il “cosa” e il “come”: a ogni staff di progetto/servizio il compito di sviluppare queste indicazioni nella concretezza e nella appropriatezza della propria situazione, in coerenza con il monitoraggio e la valutazione “esterni” previsti dal Piano territoriale per l’infanzia e l’adolescenza o dagli altri riferimenti programmatori sovraordinati al progetto/ servizio stesso.

Un primo “blocco” riguarda i metodi di “Raccolta e Analisi dei dati”, con una sequenza di “dispositivi” in ordine crescente di strutturazione e complessità, a cui corrisponde una maggiore capacità di lettura e opportunità di interpretazione dei fenomeni:

- le possibili modalità di raccolta di *Dati e Informazioni* sono diverse e vanno calibrate rispetto a vari “oggetti”: Griglie, Check list, Moduli di raccolta dati...

- nell’ambito dell’*Osservazione* è possibile/utile far riferimento a: “Diari” di attività di servizio; Discussioni, Riunioni, Incontri (registrati o videoregistrati); Diagrammi causa-effetto...
- l’utilizzo di “secondo livello” dei *Documenti* prodotti nella progettazione e realizzazione, ai fini del monitoraggio e della valutazione è una modalità “potente” di conoscenza
- i “dati”, a cui è necessario dare un senso per farli diventare “informazioni” devono essere oggetto di *Elaborazioni*: dallo “spoglio” dei dati, alla rappresentazione in tabelle e grafici, fino a necessarie e appropriate elaborazioni statistiche (media, variabilità, indici o rapporti, tassi, connessioni...)
- le *Scale di misura* si riferiscono a strumenti statistici un po’ più “complessi”, ma estremamente utili nella descrizione di fenomeni articolati: scale Nominali, Ordinali, A intervalli, Di rapporti, Lickert...
- tornano gli *Indicatori*, sempre distinti tra “oggettivi e oggettivo-normativi” e “soggettivi e con approccio psicologico”, ma questa volta riferiti non alle “fasi”, ma ai “contenuti” da sintetizzare per favorire interpretazioni e confronti; indicatori come standard, di coerenza, di contesto e di risorse, di appropriatezza delle prestazioni, dell’organizzazione interna, di accessibilità...

Un secondo “blocco”, tradizionalmente molto usato, è quello degli “Strumenti standardizzati” in cui è possibile distinguere:

- le *Prove di verifica*, da strutturare in modalità adeguate a: destinatari, argomenti, livelli
- il *Questionario*, nelle sue diverse forme e articolazioni, da scegliere in base a “oggetto” e caratteristiche dei soggetti a cui è somministrato: a domande chiuse/miste; a scelta singola/multipla; vero-falso; con abbinamenti di parole; con frasi da completare; indagine telefonica o online...
- l’*Intervista*, anch’essa da costruire e realizzare abbinando i contenuti che si vogliono analizzare alle diverse forme: diretta (individuale o di gruppo); strutturata, semistrutturata, non strutturata; libera o guidata, a tema, in profondità, clinica.

Il “blocco” degli “Approcci qualitativi” è sempre più utilizzato, con tecniche diversificate e strumenti innovativi che ben si addicono a molte “dimensioni” della *valutazione interna* di progetti e servizi per l’infanzia e l’adolescenza:

- l’*Analisi del contenuto*, quantitativa e qualitativa, di testi, lettere, diari, documenti e altro materiale scritto rappresenta una grande potenzialità di conoscenza

- la *Rappresentazione* si sviluppa in molte e differenti tecniche, ad ampio spettro, tra queste: l'Approccio biografico, i Test proiettivi, il Differenziale semantico, la Sociometria...
- la *Simulazione* è una modalità utilizzata prevalentemente in setting formativi o di intervento, ma ha anche una valenza conoscitiva e di valutazione

CON	
Strumenti di misurazione, monitoraggio, valutazione	
Raccolta e Analisi dei dati	Dati e Informazioni
	Osservazione
	Documenti
	Elaborazioni
	Scale di misura
Strumenti standardizzati	Indicatori
	Prove di verifica
	Questionario
Approcci qualitativi	Intervista
	Analisi del contenuto
	Rappresentazione
	Simulazione

Uno strumento di autodiagnosi

Il ruolo centrale dei responsabili e degli operatori dei progetti/servizi per l'infanzia e l'adolescenza anche nella *valutazione interna*, oltre alla "cassetta degli attrezzi" presentata, trova ulteriore conferma nella proposta di un percorso di "autodiagnosi" che, nei modi e nelle implicazioni, può rappresentare una interessante "innovazione" nella valutazione di progetti e servizi per l'infanzia e l'adolescenza. La European Foundation for Quality Management (EFQM)²² ha sviluppato una metodologia di Autodiagnosi (*Self Assessment*)

²²La European Foundation for Quality Management (EFQM) è un'organizzazione non profit su base associativa fondata nel 1988 per iniziativa di alcune tra le principali aziende europee con sede a Bruxelles. La fondazione ha lo scopo di promuovere un modello di riferimento (Modello EFQM) al fine di migliorare le prestazioni aziendali attraverso un approccio complessivo più esteso e articolato rispetto ai modelli classici ISO 9000.

che consente a una organizzazione di:

- conoscere i propri punti di forza;
- verificare l'efficacia dei processi utilizzati e individuare potenziali aree di miglioramento;
- misurare periodicamente i progressi compiuti;
- affiancare le iniziative di miglioramento alle attività ordinarie;
- comprendere, attuare e trasmettere i cosiddetti "concetti fondamentali" dell'eccellenza.

Il modello EFQM intende proporsi "oltre" l'efficacia e l'efficienza perché punta all'"eccellenza", intesa come focalizzare ogni azione sui propri obiettivi:

- in maniera sostenibile,
- con e per i propri stakeholder,
- valorizzando ogni risorsa.

Il modello iniziale di autovalutazione, messo a punto dall'EFQM nel 1991, è stato più volte rivisto e aggiornato, nel 2010 e nel 2013, e riformulato in modo significativo nel 2019. Nel corso delle revisioni è rimasta importante una sottolineatura che lo rende coerente con gli obiettivi della valutazione di progetto/servizio per l'infanzia e l'adolescenza:

- il primato del destinatario;
- la necessaria prospettiva di un'azione che coinvolga i diversi portatori di interesse anche oltre l'esito del progetto;
- la comprensione dei legami di causa-effetto che ci sono tra motivazioni, strumenti e risultati di un'azione finalizzata al perseguimento del benessere delle persone.

Nella versione del 2010 gli otto "concetti fondamentali" dell'eccellenza (Creare valore aggiunto per i clienti - Creare un futuro sostenibile - Sviluppare la capacità organizzativa - Indirizzare la Creatività e l'Innovazione - Esercitare la leadership con Visione, Ispirazione e Integrità - Gestire con agilità - Ottenere il successo attraverso il talento del personale - Ottenere risultati eccellenti sostenuti nel tempo) sono declinati, in modo dinamico, in nove "criteri" (a loro volta distinti in sottocriteri): cinque di essi sono "Fattori abilitanti" (Leadership - Personale - Strategia - Partnership e Risorse - Processi, Prodotti, Servizi), quattro sono "Risultati" (relativi al Personale, ai Destinatari, alla Società, all'Attività [risultati chiave]).

L'integrazione dei "concetti fondamentali" nei "criteri" trova applicazione in uno schema dinamico di valutazione che utilizza la logica "RADAR": definire i "risultati" (*Results*) dell'organizzazione nell'ambito della propria strategia, all'interno di "approccio" (*Approach*) integrato, adeguatamente pianificato e sviluppato, per "diffondere" (*Deployment*) questa modalità all'interno dell'organizzazione per assicurare il conseguimento dei risultati attesi e "valutare e migliorare" (*Assessment & Refinement*) gli approcci implementati, mediante il monitoraggio e l'analisi dei risultati previsti.

Il modello EFQM è stato utilizzato anche nel campo dei servizi alla persona. Un'interessante applicazione è stata sviluppata e sperimentata nell'ambito del percorso di costruzione della Raccomandazione Nazionale SIQuAS su "I requisiti di qualità nell'integrazione tra sanità e sociale"²³. Lo "Schema di autovalutazione dei progetti di integrazione sociale e sanitaria"²⁴ consiste in una serie di item che seguono il modello EFQM, con la corrispondente griglia di valutazione, che ha adattato i 9 "criteri" EFQM.

L'ultima versione del Modello EFQM²⁵ aggiorna i criteri dell'approccio, riorganizzati in sette, all'interno di tre concetti, sempre in una dimensione dinamica con l'applicazione dello strumento diagnostico RADAR:

- Direzione
 - . Criterio 1: Scopo, Visione e Strategia
 - . Criterio 2: Cultura e Leadership Organizzativa
- Attuazione
 - . Criterio 3: Coinvolgere gli Stakeholder
 - . Criterio 4: Creare Valore Sostenibile
 - . Criterio 5: Guidare le performance e la trasformazione
- Risultati
 - . Criterio 6: Percezioni degli Stakeholder
 - . Criterio 7: Performance Strategiche e Operative

²³ Anna Apicella, Giorgio Banchieri, Francesco Di Stanislao, Lidia Goldoni, Veronica Sabatini (a cura di), I requisiti di qualità nell'integrazione tra sanità e sociale - Raccomandazione Nazionale SIQuAS, Franco Angeli, Milano, 2013.

²⁴ Fonte: Sandra Vernerò, Andrea Gardini, Loredana Fauni della Società Italiana per la Qualità nell'Assistenza Sanitaria SIQuAS, ora ASIQuAS: Associazione Italiana per la Qualità della Assistenza Sanitaria e Sociale.

²⁵ Cfr. <https://www.efqm-italia.it/>

C'è una sintonia tra il modello EFQM e l'approccio valutativo considerato da questo manuale e i "criteri" dell'EFQM sono facilmente trasferibili al settore dei progetti e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Per questi motivi è stata fatta una rielaborazione adattata di questo strumento, che viene proposta nell'Approfondimento metodologico dedicato allo "Schema di autovalutazione dei progetti per l'infanzia e l'adolescenza"; sarebbe interessante e utile utilizzare questo schema a tutti i progetti/servizi di un Piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza, in una logica di confronto e di crescita comune sul tema della valutazione.

APPROFONDIMENTO METODOLOGICO:

***"Schema di autovalutazione dei progetti per l'infanzia e l'adolescenza"*²⁶**

Lo schema di autovalutazione fa riferimento al modello EFQM (versione 2010) ed è costituito da 34 item, di cui 24 relativi ai Fattori strutturali e di processo e 10 ai Risultati.

FATTORI STRUTTURALI E DI PROCESSO					
	No/Non è descritto	Poco	In parte	Pienamente	Non Appropriato
1. Guida e Responsabilità					
Le persone alla guida dell'Organizzazione/Istituzione sono promotrici/sostenitrici del progetto					
Le persone alla guida dell'Organizzazione/Istituzione interagiscono con destinatari, partner del progetto e rappresentanti della società					
2. Pianificazione	No/Non è descritto	Poco	In parte	Pienamente	Non Appropriato
È stata fatta una ricognizione diretta dei bisogni, delle esigenze, delle aspettative e desideri, dei destinatari (bambini e famiglie...), su cui è stato basato il progetto					
Sono state analizzate esperienze precedenti anche in altre realtà					
È stata effettuata una raccolta preliminare dei dati di contesto, acquisendo informazioni da: base dati, ricerche, letteratura, studi					

²⁶ Rielaborazione e adattamento di Stefano Ricci dello "Schema di autovalutazione dei progetti di integrazione sociale e sanitaria" di Sandra Vernerò, Andrea Gardini, Loredana Fauni della Società Italiana per la Qualità nell'Assistenza Sanitaria SIQuAS, ora ASIQuAS: Associazione Italiana per la Qualità della Assistenza Sanitaria e Sociale.

FATTORI STRUTTURALI E DI PROCESSO					
Per l'analisi del contesto sono stati coinvolti i soggetti pubblici e privati impegnati nel progetto e i portatori di interessi qualificati					
Il progetto è condiviso e comunicato in modo capillare					
È previsto che il progetto venga regolarmente valutato, riesaminato e aggiornato					
La metodologia del progetto è riproducibile in altri contesti					
3. Le Persone nell'Organizzazione	No/Non è descritto	Poco	In parte	Pienamente	Non Appropriato
Vengono identificate, sviluppate e sostenute le conoscenze e competenze professionali e relazionali delle persone relativamente al progetto					
Il personale impegnato nel progetto viene coinvolto e responsabilizzato nel prendere iniziative					
Il personale impegnato nel progetto e l'Organizzazione/Istituzione comunicano all'interno e all'esterno					
4. Alleanze e Risorse	No/Non è descritto	Poco	In parte	Pienamente	Non Appropriato
Vengono coinvolti stabilmente interlocutori interni ed esterni al progetto					
Viene curato il comfort ambientale di pazienti e cittadini					
È stato predisposto un budget del progetto					
La gestione delle risorse del progetto è improntata all'utilizzo appropriato e senza sprechi					
Vengono promossi lo sviluppo e l'utilizzo delle tecnologie informatiche e dell'informazione					
5. Le Azioni/Prestazioni	No/Non è descritto	Poco	In parte	Pienamente	Non Appropriato
Vengono promosse/realizzate/erogate azioni/prestazioni appropriate (basate su prove di efficacia o riferimenti di letteratura) e adeguate ai destinatari (bambini e famiglie...)					
Vengono promosse/realizzate/erogate azioni/prestazioni integrate, in rete e multidisciplinari, fondate sulla centralità dei destinatari (bambini e famiglie...)					
Vengono concretamente tutelate riservatezza e dignità dei destinatari (bambini e famiglie...), delle persone vicine e dei cittadini coinvolti nel progetto					
Viene posta attenzione alle disuguaglianze e al disagio sociale					
Il progetto è innovativo e promuove la creatività delle persone coinvolte					

FATTORI STRUTTURALI E DI PROCESSO					
I destinatari (bambini e famiglie...), le persone vicine e i cittadini vengono informati, formati e ascoltati in modo adeguato relativamente al progetto					
I destinatari (bambini e famiglie...), le persone vicine e i cittadini vengono incoraggiati ad assumere un ruolo attivo nel progetto					
RISULTATI					
6. Risultati relativi ai destinatari (bambini e famiglie...), alle persone vicine, ai cittadini	No/Non è descritto	Poco	In parte	Pienamente	Non Appropriato
Viene rilevata e valutata l'esperienza dei destinatari (bambini e famiglie...), delle persone vicine, dei cittadini relativamente al progetto					
Vengono rilevati indicatori relativi ai destinatari (bambini e famiglie...), persone vicine, cittadini relativamente al progetto (frequenza, adesione, consenso, reclami, elogi, attrazione, fuga, partecipazione a attività di formazione...)					
7. Risultati relativi alle Persone nell'Organizzazione	No/Non è descritto	Poco	In parte	Pienamente	Non Appropriato
Viene rilevata e valutata l'esperienza delle persone dell'Organizzazione relativamente al progetto					
Vengono rilevati indicatori relativi alle persone dell'Organizzazione (adesione, consenso, coinvolgimento, assenze, partecipazione a attività di formazione, acquisizione di competenze...) relativamente al progetto					
8. Risultati relativi alla Società e all'Ambiente	No/Non è descritto	Poco	In parte	Pienamente	Non Appropriato
Vengono rilevati i risultati del progetto in relazione alla Società e all'Ambiente					
Viene valutato l'impatto del progetto sulla Società e sull'Ambiente					
9. Risultati Chiave	No/Non è descritto	Poco	In parte	Pienamente	Non Appropriato
Vengono misurati/valutati risultati (assistenziali, educativi, sociali, sanitari...) del progetto tramite indicatori di processo					
Vengono misurati/valutati risultati (assistenziali, educativi, sociali, sanitari...) del progetto tramite indicatori di esito					
Vengono misurati/valutati risultati di produttività e miglioramento organizzativo collegati al progetto					
Vengono misurati/valutati risultati economico-finanziari del progetto					

Per la misurazione/valutazione delle risposte

I 24 item dei 5 "Fattori strutturali e di processo" sono valutati secondo i parametri: D= No/Non è descritto - C= Poco - B= In parte - A= Pienamente - NA= Item non appropriato per il progetto in oggetto

I 10 item relativi ai 4 tipi di "Risultati" sono valutati secondo i parametri: D= Non viene misurato - C= Viene misurato (ma vengono valutati i risultati) - B= Risultati parzialmente positivi - A= Risultati pienamente positivi - NA= Item non appropriato per il progetto in oggetto

Per l'analisi dei dati, si segue la metodologia proposta da EFQM che trasforma le risposte qualitative in valori numerici (D = 0; C = 33; B = 67; A = 100); NA non viene conteggiato per il calcolo del punteggio medio.

Vengono calcolati:

- Punteggio medio per FATTORI Strutturali e di Processo
- Punteggio medio per RISULTATI

Viene assegnato un peso alle due tipologie di criteri:

- Peso FATTORI Strutturali e di Processo = 70% (Punteggio medio*0,7)
- Peso RISULTATI = 30% (Punteggio medio*0,3)

Viene calcolato il Punteggio complessivo, come somma dei due risultati parziali.

4.9**La formazione permanente e la supervisione dei servizi**

La formazione permanente e la supervisione degli operatori costituiscono uno strumento fondamentale nella messa in opera dei progetti e dei servizi pensati per i minorenni e le loro famiglie, in quanto consentono di porre le basi metodologiche che permettono a ogni gruppo di lavoro di realizzare, con successo, nel corso del progetto le attività previste, rispondendo efficacemente ai mandati e agli obiettivi di progetti, servizi e interventi.

All'esito della co-progettazione si ritrovano, nell'operare quotidiano, professionisti provenienti da diverse appartenenze organizzative, con ingaggi diversi, con modelli teorici di riferimento diversi che necessitano di costruire un sapere condiviso. L'avvio degli interventi è un momento importante in cui la formazione intesa come processo di apprendimento e di cambiamento del professionista, è uno strumento che consente di raggiungere importanti risultati in direzione di:

- integrare competenze e metodologie di operatori provenienti da esperienze lavorative diverse,
- avviare una conoscenza personale e professionale per consolidare un'identità di gruppo,
- creare una cornice comune organizzativa e metodologica per porre le basi per attuare il passaggio dalla teoria alla pratica quotidiana
- costruire e definire un linguaggio comune tra tutti i partecipanti.

Quel che viene costruito all'avvio del progetto necessita di una manutenzione costante e attenta per mantenere gli standard raggiunti, per accompagnare processi di cambiamento all'interno dei gruppi di lavoro, per garantire attenzione ai cambiamenti sociali che coinvolgono i bambini e le famiglie.

La funzione di manutenzione è efficacemente assolta da percorsi formativi garantiti con continuità e orientati a:

- costruire, definire, aggiornare una mappa teorica condivisa di riferimento sugli argomenti relativi al target di riferimento;
- sperimentare occasioni di confronto, dibattito e cooperazione nella realizzazione di compiti specifici all'interno dei gruppi di lavoro,

- arricchire l'analisi di processo e la costruzione di un metodo di intervento comune attraverso:
 - . il continuo passaggio da teoria a pratica concreta;
 - . la riflessione collettiva sull'introduzione, o il rafforzamento, di attenzioni metodologiche orientate a consolidare la direzione degli interventi.

La formazione continua è oggi richiesta, come obbligo, per la gran parte dei professionisti; c'è quindi una forte esigenza da parte degli operatori che diventa uno stimolo verso la propria organizzazione perché garantisca questi spazi, ci sono quindi le condizioni per mantenere alta l'attenzione agli aspetti formativi anche nelle nuove progettazioni sociali per l'infanzia e l'adolescenza.

L'offerta formativa dei nostri giorni è sempre più ampia e variegata e al passo con l'innovazione, resta solo la responsabilità della scelta di una formazione che risponda davvero ai bisogni espressi, da un singolo, da un'équipe, da uno staff di coordinamento, distinguendo tra bisogni *in-formativi* e *formativi* intesi il primo come apprendimento di nuove teorie, modelli, scenari giuridici e il secondo come momento di crescita e trasformazione personale e professionale. I due aspetti hanno pari dignità, sono necessari, ma assolvono funzioni molto diverse tra loro.

Nell'offerta formativa si colloca uno specifico strumento, la *supervisione*, che bene può assolvere la funzione di accompagnamento e di crescita dei professionisti nell'operatività; infatti sostiene l'ottica di recupero di strumenti teorici e di lucidità professionale dell'intervento ed è quindi molto formativa per il singolo, pur avvenendo in un contesto di gruppo. Sembra opportuno riprendere qui una frase da un intervento di Sergio Premoli (1993), che ben sintetizza le ragioni per cui, per le professioni d'aiuto, la supervisione debba essere uno strumento fondante e non facoltativo. Egli dice: "senza questo strumento, l'operatore rischia di andare incontro a un sovraccarico psichico che potrà condurlo a una situazione di usura che segnerà negativamente la sua capacità di rispondere adeguatamente alla domanda espressa dall'utente". Queste parole diventano di grande attualità in un momento come quello che si sta vivendo in cui la pandemia ha sovvertito le relazioni all'interno delle famiglie, ha investito fortemente i bambini, ha richiesto loro di modificare le abitudini, i rapporti, la socialità e di adattarli a nuovi contesti e a nuovi bisogni con una forte esposizione alle emozioni di rabbia, paura, incertezza e con la ricaduta che tutto questo ha sui servizi che di loro si occupano.

"Ci sono diversi modi e metodi per fare supervisione e lo stesso termine viene utilizzato con diverse accezioni, possiamo allora definire la supervisione uno scambio tra professionisti che non hanno legami gerarchici e compiti di valutazione, dove il supervisore può essere un professionista di diversa disciplina: servizio sociale, psicologia, pedagogia."

A questo si può aggiungere che "...il termine *supervisione* è stato usato per indicare il processo di riflessione, apprendimento, verifica e valutazione che si sviluppa, attraverso la relazione tra un professionista esperto e uno o più operatori del settore, durante il percorso formativo o nel corso dell'attività professionale" (Merlini, Filippini, 2007). O anche, che la supervisione:

- è un evento formativo che si basa su una relazione e si sviluppa dentro una cornice psicopedagogica;
- ha una sua struttura (*setting*) costituita dai partecipanti, spazio, tempo, contratto;
- consente approfondimenti teorici su alcune tematiche rilevanti;
- si svolge attraverso un processo costituito da molteplici aspetti interdipendenti, ma evolutivi.

La supervisione è anche "spazio meta riflessivo", è cambiamento, è nutrimento, è un contenitore e necessita di un *setting* e di ciclicità non è un appuntamento sporadico.

A tutto ciò si aggiunge che per quanto riguarda la supervisione di gruppo questa modalità risponde a un bisogno profondo degli operatori dei servizi: quello di sentirsi gruppo, di non sentirsi soli e di costruire a poco a poco nella diversità degli strumenti di lavoro comuni, delle analisi condivise di fenomeni emergenti, un nuovo ruolo professionale.

Si ritiene quindi che questo strumento formativo consenta: la costruzione di un'identità solida dell'équipe di lavoro, e un sostegno professionale a diversi livelli:

- utilizzo consapevole degli strumenti professionali,
- autorevolezza nella gestione del ruolo,
- consapevolezza emotiva nella gestione della relazione d'aiuto,
- consapevolezza dell'appartenenza di servizio.

Il sostegno professionale produce un consolidamento dell'autostima, permette di uscire dai vissuti d'impotenza e dalle illusioni di onnipotenza, per stare in contatto con la realtà e fare gli interventi possibili e sostenibili.

Spesso nei servizi e nei progetti rivolti ai minorenni e alle loro famiglie, ma non solo a quelli, l'emergenza è la condizione che determina priorità e ritmi d'esercizio dell'attività professionale quotidiana, tanto da privare quest'ultima di una dimensione indispensabile per la crescita del singolo e per il miglioramento dell'organizzazione nel suo complesso. La riflessione in corso d'azione, che la supervisione stimola, responsabilizza l'individuo nell'organizzazione e valorizza le capacità di produrre cambiamento e innovazione. Dedicare uno spazio al pensiero, separato dall'operatività e condiviso all'interno del gruppo professionale, permette di creare le condizioni per lo sviluppo di conoscenze e prassi operative più vicine ai bisogni dei bambini e dei loro genitori.

Per concludere, una riflessione su due aspetti ulteriori che vengono intercettati dalla formazione continua e dalla supervisione: i temi della *complessità* e del *benessere*.

Ognuno di noi vive in sistemi organizzativi complessi, affronta situazioni complesse e questo significa che è necessario attrezzarsi per leggere la realtà con un pensiero complesso, che tenga in considerazione più livelli interpretativi, più modelli teorici di riferimento e coltivare questo pensiero significa mantenere un'attenzione formativa.

La supervisione mostra, in molte esperienze, come esito ulteriore, oltre l'apprendimento, la crescita del benessere professionale, questione che si ritiene essenziale per avere servizi in cui promuovere il benessere dei bambini e delle loro famiglie: solo attraverso il prendersi cura di sé come professionisti, dei propri bisogni di crescita come gruppi di lavoro e complessivamente come organizzazione è possibile offrire un modello e insegnare la promozione del benessere, della crescita agli altri.