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
PROGRAMMAZIONE

MINISTERO del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI

Istituto degli Innocenti

Manuale di programmazione e progettazione dei servizi per le nuove generazioni

Aggiornamento della prima edizione

MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

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 *governance* 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

Sommario

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 2

Programmare e progettare con un approccio basato sui diritti

2.1 Il “perché” e il “senso” del capitolo

I diritti delle giovani generazioni sono “cogenti” nel sistema italiano, perché derivati da un trattato internazionale (quindi fonte significativa di diritto) e assunti con legge proprio 30 anni prima della pubblicazione del presente manuale (legge 27 maggio 1991, n. 176[1]), ma nonostante questa “forza” , come scrisse Alfredo Carlo Moro nel 1996[2], cioè che il complesso dei diritti contenuti nella Convenzione di New York del 1989 «*non impegna solo il politico o il legislatore o il giurista: ogni persona che abbia occasione di occuparsi di un itinerario educativo, ogni agenzia di socializzazione, ogni settore che concorre alla costruzione di una personalità giovanile deve sentirsi chiamato in causa dal documento dell’ONU e deve lasciarsi compromettere dalla tensione ideale che traspare dal testo della Convenzione…*», ancora oggi si riscontra un atteggiamento che “relega” i diritti a segmento, parte, specifico ambito a cui rivolgere l’attenzione e non già, come dovrebbe essere, sfondo comune e *framework* di riferimento dell’intero campo di azione che riguarda le politiche pubbliche.

«*Quando al Tavolo regionale sulle politiche per l’infanzia e l’adolescenza tratteremo i* ***diritti****, vi chiameremo…*» Questa è una parte di interlocuzione avvenuta a fine 2019 fra gli uffici di una regione e una rete di soggetti di terzo settore attivi nella promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. La regione in questione ha attivato processi di integrazione e sintesi fra ambiti e filiere diverse,

1 https://www.camera.it/_bicamerali/infanzia/leggi/l176.htm

2 Rif.: *Diritto di crescere e disagio. Rapporto sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia*, 1996, p. 12 e succ. - www.minori.gov.it/it/minori/diritto-di-crescere-e-disagio-rapporto-sulla-condizione-dellinfanzia-e-delladolescenza-italia

istituzionali e non (Anci, Garanti, Assessorati, USR, TM, Forum terzo settore) ed era (è) impegnata in modo intenso anche nelle attività sui diritti dei minorenni. È quindi non solo attenta ai diritti, ma ha fatto propria la proposta operativa e metodologica che si impose in questo ambito oltre 20 anni fa, quella di "fare rete" fra soggetti istituzionali (e fra questi, i vari livelli e ambiti: regionali, locali, della giustizia, della sanità, del terzo settore, ecc.) al fine di elaborare le *policies* riferite ai minorenni. È quindi una regione sensibile, ma ciò nonostante, non si coglie che: "non c'è nessun ambito delle politiche per i minorenni che non riguardino in modo esplicito i loro diritti".

Per questo il presente contributo è stato collocato prima dei due capitoli del manuale su programmazione e progettazione integrata per le nuove generazioni; lo scopo è quello di comprendere le ragioni e di proporre strategie per poter **assumere i diritti dei soggetti minorenni e giovani come "strumento" delle progettazioni sociali, educative, di comunità**.

Come tutto il manuale anche il presente contributo è rivolto a chi, in varie forme, avvia, redige, elabora, commissiona, gestisce, valuta, sovraintende, verifica la programmazione e i progetti di carattere educativo, sociale, aggregativo, rivolti alla comunità educante, ecc. Non si tratta nella fattispecie di descrivere strategie per "*fare advocacy*" sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, né di chiedersi "perché" o "quanto" i diritti siano patrimonio culturale e operativo del contesto italiano[3]. In questa sede viene assunto che la cultura complessiva, di decisori politici, amministrativi, di ambiti operativi e progettuali, abbia la necessità tuttora di crescere in consapevolezza, nella direzione proposta 25 anni fa da Alfredo Carlo Moro.

Va sottolineato che questa situazione non è, necessariamente, frutto di superficialità, ma di difficoltà formali e sostanziali spesso non banali; ad esempio, un impegnato Sindaco, circa 15 anni fa, in una conferenza nazionale sulle Città amiche dei bambini e delle bambine, quindi in un contesto "attento" e "centrato" sui diritti, disse che «gli Amministratori, se fanno bene il loro lavoro, tendono a guardare con attenzione (disse "sospetto") la parola **diritti** perché a livello amministrativo questi comportano obblighi formali, sostanziali e certificati per chi governa a vari livelli il territorio».

3 Sullo specifico tema del monitoraggio dell'andamento dell'implementazione negli anni dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, si rimanda al monitoraggio indipendente posto in essere con continuità dal 2001 dal "Gruppo CRC": www.gruppocrc.net

Rispetto ai diritti e alla **CRC** (acronimo internazionale della Convention on the Rights of the Child) si configurano diverse posizioni. Se ne riportano alcune:

- i diritti possono essere considerati in modo trasversale, richiamati e citati nei "visto che" e "considerato che" di leggi, ordinanze, atti ovvero richiamati come "fonte di ispirazione" di progetti, proposte, idee;
- i diritti sono appannaggio specifico del lavoro di esperti, soprattutto nei campi in cui la loro cogenza è formalmente specificata (ad esempio nel caso della giustizia);
- talvolta i diritti sono oggetto di specifiche azioni, politiche locali o regionali, in modo specifico (iniziative su questo o quel diritto);
- spesso essi sono richiamati per denunciarne la non applicazione o per indicare la necessità di una norma o di una legge ovvero per alimentare un dibattito pubblico.

Tutte queste posizioni sono legittime e positive perché, richiamando il sopra citato Moro, il portato dei diritti è di carattere giuridico, politico, culturale, operativo, progettuale, ecc. Il corollario, talvolta, di questi approcci è che i diritti, o alcuni di essi, sono considerati "un lusso"; qualcosa da perseguire quando "le priorità" sono esperite (si veda il diritto alla socializzazione o al gioco durante il *lockdown* del 2020, per fare un esempio controverso, che qui non si intende approfondire, ma solo citare come dinamica dialettica emersa). Ciò che ancora manca in sostanza, e che i prossimi anni potrebbero incaricarsi di sviluppare, è quello che ha portato la pur attivissima regione citata in incipit a dare la sua risposta: i diritti non sono considerati in modo olistico, un "*framework*" complessivo con cui confrontarsi in ogni aspetto dell'elaborazione e implementazione di *policies*, di programmi, di progetti, di ricerche e valutazioni di impatto rivolte all'infanzia e all'adolescenza. I diritti non sono considerati, come invece dovrebbe essere, l'altra faccia della medaglia di un set di "doveri" (aveva ragione, in modo formale e sostanziale, il Sindaco sopra citato)[4].

4 Sono state invero nel tempo recente avanzate alcune proposte che vanno in questa direzione. Tra queste si segnalano gli obiettivi generali e trasversali del IV Piano nazionale di azione per l'infanzia e l'adolescenza (https://www.minori.gov.it/it/minori/piano-nazionale-di-azione-2013-2015) e ancora più esplicitamente il documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di bambini e adolescenti" pubblicata nel 2015 dal Garante nazionale infanzia e adolescenza ed elaborata con la rete "Batti il Cinque" (https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Documento_%20LEP_30mar15.pdf).

L'ipotesi di lavoro del presente contributo, ma anche di tutto il manuale, è quella di assumere quale presupposto che siano necessari, ancora e sempre di più oggi, passi decisi verso la considerazione della CRC come elemento fattivo "per" (e non "su cui") programmare e progettare. Il cambio di paradigma che si propone in questa sede è rivolto agli sviluppatori, gestori, committenti, valutatori della programmazione e della progettazione e "può" essere utilizzato anche da chi è impegnato nell'*advocacy* sui diritti. Ma non si tratta di "*advocacy*" perché va assunto, in modo esplicito e diretto, che i diritti SONO un campo da considerare SEMPRE e che da essi è possibile desumere strumenti di programmazione e di progettazione, senza alcuna eccezione, per tutte le occasioni in cui sono considerate azioni rivolte all'infanzia e all'adolescenza.

2.2
Bisogni e destinatari

Trattando di progettazione, dunque, i bisogni che si rilevano in questo caso sono diversi a seconda dei destinatari. Si sottolinea ancora una volta che i bisogni sono considerati in merito all'empowerment dell'uso dei diritti sia come mezzo che come fine della progettazione sociale, educativa, di comunità.

Destinatari		Bisogni
Decisori politici, amministrativi (intesi sia come "committenti" di progettazione sia come referenti/ responsabili dello sviluppo delle policies rivolte all'infanzia e all'adolescenza); altri soggetti che hanno assunto importanza e ruolo nel sistema di welfare, come le **Fondazioni**, i "**donor**" così come pure il settore privato.	Sono considerate tutte le Amministrazioni Pubbliche, siano essi **EELL, regioni, livello statale**, con le opportune differenze di ruolo, mandato e funzione. Sono altresì considerate le Fondazioni (Bancarie e non) e le loro varie emanazioni. Si citano infine i soggetti privati che stanno sviluppando strategie e azioni di RSI (**Responsabilità Sociale d'Impresa**) e che sono parte del panorama.	I bisogni principali afferiscono prevalentemente alla dimensione della conoscenza dei diritti e della consapevolezza della loro centralità nell'ambito dello sviluppo di comunità (ovvero della promozione di una comunità orientata allo sviluppo sostenibile[5]). Inoltre, è da sottolineare la dimensione di "dovere" che l'esplicitazione – e/o la volontà di perseguimento – di un diritto (o più diritti) comporta, in modo cogente, per una Amministrazione Pubblica. Ciò comporta la necessità di prestare attenzione agli aspetti attuativi e la necessità di verificare se il "sistema amministrativo" dato, volta per volta, ha gli adeguati strumenti normativi e procedurali per poter procedere, altrimenti ogni azione intrapresa rischia di scontrarsi con difficoltà formali di attuazione (norme, regolamenti, leggi, protocolli fra soggetti pubblici diversi, etc.). Parimenti importante è la conoscenza dei diritti per i vari soggetti che sempre più intervengono nel sistema (spesso locale) di welfare.
Soggetti – solitamente di terzo settore ovvero partnership pubblico/ privato sociale – che sviluppano progettazione	La progettazione sociale si svolge come funzione sempre più "esperta" con l'impegno di staff di progettisti, di coloro che "elaborano" i bandi, di ambiti di valutatori, etc.	Sebbene anche per questi soggetti sia – di default – necessaria una conoscenza diretta dell'ambito dei diritti (come sopra), per essi sono utili anche strumenti di lavoro più dedicati e specifici attraverso i quali sia possibile "usare" i diritti nel progetto di elaborazione e gestione delle progettualità. Su questo aspetto incide in modo specifico il presente contributo.
Comunità (potenzialmente) educante	La "comunità educante" è una dicitura recentemente molto di moda. Al di là della necessità di approfondimento e chiarimento circa la sua natura[6], ai fini del presente contributo si considerano gli ambiti della scuola, della famiglia, delle agenzie educative non formali e delle loro varie partnership, fra di loro e/o con i soggetti pubblici locali.	Nell'ambito delle dinamiche progettuali che nascono – o che coinvolgono – la comunità (intesa in questa sede come "educante" laddove espliciti intenzionalmente e in modo consapevole da parte di ciascuno dei soggetti che la compone e nel complesso come "rete" obiettivi e scopi "educativi" comuni), il bisogno principale qui riportato è quello di fornire gli strumenti per evidenziare come l'attenzione ai diritti sia coerente con il perseguimento di obiettivi specifici, locali, visibili e concreti. Infatti le dinamiche di comunità educante si raccolgono solitamente intorno a un "fare" operativo, legato all'evidenza o emergenza di uno o più aspetti considerati problematici e ambiscono a risolvere tali aspetti. Quanto possono essere "utili" i diritti come chiave di lettura e di azione concreta?

5 Circa la connessione con lo sviluppo sostenibile, si rimanda al seguito del presente paragrafo e al successivo paragrafo 12.3.

6 Nell'ambito delle misure successive al lockdown del 2020, ad esempio, il "Patto" di comunità educante fu descritto in alcuni documenti nazionali ministeriali come la strategia atta a far sì che si potessero reperire spazi ulteriori alla scuola per lo svolgimento della didattica. Questa è stata evidentemente una descrizione superficiale, successivamente corretta, che però evidenzia la necessità di assumere in modo più consapevole la grande mole di studi, ricerche, proposte operative sulla natura e gli scopi della comunità educante.

Destinatari		Bisogni
Destinatari (ovvero "attori" il più possibile protagonisti) finali	I progetti sociali, educativi, di comunità sono rivolti a bambine e bambini, ragazzi e ragazze, giovani, famiglie ovvero al miglioramento delle loro condizioni di vita. Nonostante sia ancora prevalente la loro considerazione in qualità di "destinatari" (in alcuni casi permane ancora la loro considerazione come "utenti"), questi ultimi 10 anni (almeno) dimostrano la quasi impossibilità di perseguire risultati durevoli senza il loro attivo coinvolgimento[7]	I bisogni riferiti ai destinatari finali sono in questa sede, coerentemente con la definizione della loro natura, quelli afferenti alle strategie di coinvolgimento e partecipazione diretta nei processi loro riferiti. Rimandando al successivo paragrafo 12.2 per maggiore approfondimento, in questa sede è significativo ricordare che nell'ambito del set dei diritti per come essi sono definiti dalla CRC, in particolare l'art. 42 rimanda al "diritto di avere diritti" che va inteso non solo in termini generali – comunque da considerare come primo step di partenza – della "conoscenza" dei diritti come tensione operativa a orientare nella direzione dell'implementazione dei diritti le varie azioni, esplicitando le intenzioni. Tale approccio è ripreso anche nell'ambito del cosiddetto "best interest" di cui all'art. 3 della CRC[8] in quanto il "superiore interesse" è dato dalla massimizzazione dell'implementazione di tutti i diritti in gioco, tra i quali naturalmente quelli afferenti alla partecipazione[9].

7 Un riferimento per tutti, a mo' di esempio, è la Raccomandazione UE del 20/2/2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il ciclo dello svantaggio sociale" in cui si sottolinea l'approccio partecipativo (ovvero di coinvolgimento fattivo) dei destinatari nei processi di progettazione sociale se si vogliono perseguire risultati efficaci: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112&from=EN; lo stesso approccio, relativamente al segmento delle azioni sociali di contrasto alle fragilità sociali, è richiamato nella Raccomandazione del 2011 del Consiglio d'Europa riferita ai "servizi sociali a misura di bambini e di famiglie": https://www.coe.int/en/web/children/child-friendly-social-services#main-content

8 Si veda di seguito per maggiore approfondimento e si consideri come strumento di dettaglio il Commento Generale n. 14 del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza: https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/commento_generale_14.pdf

9 Si veda il successivo paragrafo 12.2.

2.3
I diritti nella programmazione, progettazione, organizzazione e gestione

Nella individuazione delle priorità di una programmazione e nelle fasi che vanno dall'ideazione alla gestione di un progetto vi è, coerentemente con l'approccio del presente contributo e di tutto il manuale, un elemento originario e ineludibile da considerare.

Sia nelle diverse forme e modalità di programmazione sociale integrata che in quelli che chiamiamo "progetti", siano essi proposte originali di soggetti singoli o reti, o risposte a sollecitazioni, bandi, implementazioni di patti e partnership, hanno un inizio che generalmente "non" considera, salvo rare eccezioni, come oggetto i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza[10]; l'"oggetto" sono le "forme" e i "contenuti operativi" sociali, socioeducativi, educativi o didattico/educativi, di accoglienza/protezione di minorenni stranieri, di accoglienza eterofamiliare, di contrasto alle fragilità, di sostegno alla genitorialità, di contrasto alla dispersione educativa e/o più in generale della povertà educativa, di protagonismo giovanile, di contrasto al fenomeno dei *neet*, di inclusione sociale e/o socializzazione, ecc.

Si ritiene necessario sottolineare e far rilevare che esiste sempre una "forma" e un "contenuto", ma esistono, o devono esistere, "obiettivi generali" (o finalità) che sono definite prima, come cornice di riferimento che dà il senso alla programmazione e alla progettazione.

In questo senso la proposta qui avanzata è netta: non si tratta di "riclassificare" o "torcere" una programmazione o una progettazione data (ovvero richiesta) sul piano dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: un progetto di promozione della lettura, ad esempio, deve essere tale e non deve necessariamente trasformarsi in una strategia di attuazione dei diritti alla cultura della CRC. Ciò che si propone in questa sede è diverso e attiene alla possibilità di "usare" i diritti come un'"intelaiatura", una "impalcatura" generale per "posizionare" la programmazione e la progettazione nel contesto dei diritti e, qualora possibile (è anzi consigliabile), usare tale *framework* per informare il set di indicatori/elementi di valutazione dei risultati previsti, che sono propri dell'oggetto sia della programmazione che

10 Vi sono certamente alcune eccezioni, come le Call UE del 2020 sul tema REC (Right, Equality and Citizenship Programme): https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/rec

della progettazione. L'assunto sottostante, come già dichiarato, è che non si dà il caso di azioni riferite all'infanzia e all'adolescenza che NON attengano ai loro diritti; ma anche che i diritti possono costituire un elemento di architrave, un *fil rouge* epistemologico che tenga insieme gli elementi concreti della progettazione le cui tematiche, i cui obiettivi/risultati e talvolta anche metodi progettuali (dal QL-Quadro Logico alla TOC-Teoria del Cambiamento, per fare due esempi) possono essere date *ab origine*.

Chiarito ciò, gli elementi trasversali della prospettiva dei diritti applicata a programmazione e progettazione per l'infanzia e l'adolescenza possono essere (almeno) due.

2.3.1
La conoscenza e l'uso della CRC, a iniziare dai suoi 4 Principi generali

La CRC è composta da 54 articoli, 42 dei quali riferiti a diritti specifici. Tali diritti valgono per "ciascuna" persona di minore età (i diritti sono sempre "individuali") e sono fra loro connessi; non vi è mai la possibilità di negare o depotenziare "un" diritto in ragione dell'esercizio di un altro. Sono disponibili *checklist* e accorpamenti funzionali dei diritti, ma in prima istanza ciò che si propone è di considerare i 4 Principi generali:

- **Vita/sopravvivenza/sviluppo (rif. art. 6 CRC)** – È necessario assicurare il diritto alla vita e alla "buona" sopravvivenza e crescita che consideri la possibilità di divenire cittadini attivi, istruiti, consapevoli di essere portatori di diritti con il dovere di rispettare (e far rispettare) i diritti altrui.
- **Non discriminazione (rif. art. 2 CRC)** – Non solo non è possibile tollerare discriminazioni per censo, cultura di appartenenza, età, nazionalità ma è anche proibito considerare i minorenni in ragione dello status, della religione, delle condizioni generali etc. dei genitori. Ogni minorenne è una persona umana a sé stante e i suoi diritti, gli stessi rigorosamente uguali per ciascuno, non dipendono in alcun modo dalle condizioni esterne alla persona umana, di nessun tipo tali condizioni siano.
- **Superiore interesse, o meglio "best interest" (rif. art. 3 CRC)** – Il superiore interesse (o meglio il "miglior interesse", adoperando una correzione nell'imprecisa traduzione italiana della CRC) è quella strategia attraverso la quale per ciascuna situazione, nel momento presente, si massimizza la possibilità di esercizio di tutti i diritti della CRC – è assai complesso definire il Best Interest, che deve essere declinato sul "qui e ora" (la valutazione delle azioni da mettere in pratica subito) e "in prospettiva" (la determinazione del percorso migliore per attuare i diritti) e ciò necessita una "presa in carico" sempre multidimensionale (gli aspetti educativi, familiari, scolastici, giuridici, sociali e di protezione, ecc. che frequentemente afferiscono a soggetti/istituzioni fra di loro distinte).
- **Partecipazione (rif. art. 12 CRC e correlati)** – Non solo ciascun minorenne, ma vale anche per i giovani, deve essere ascoltato in tutte le questioni che riguardano la sua vita, in modo congruo rispetto alla sua età, ma le sue opinioni devono essere prese "sul serio"; complementarmente, si affermano i diritti di libertà di pensiero, coscienza e religione, di privacy, di associazione (intesa anche come dimensione di vita informale fra pari), di parola, espressione e fruizione/produzione di cultura, opinioni.

Questo schema può essere approfondito attraverso i "**Commenti Generali**" del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza[11], il "**Manuale di implementazione della CRC**" (con indicatori specifici per ciascun diritto)[12] e anche da specifiche sezioni che articolano il monitoraggio sullo stato dell'arte dei Principi Generali della CRC nel panorama italiano[13]. Esso può costituire la base di una *checklist* (letteralmente una "lista di controllo") per "posizionare" gli elementi di programmazione e i progetti, quali che siano. Basta ad esempio considerare uno schema sinottico come di seguito:

11 I "Commenti Generali" (GC: General Comments) approfondiscono specifici diritti ovvero aspetti peculiari di essi (specifici o per accorpamento) e sono deliberati dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza dopo ampia consultazione internazionale e di esperti. Sono disponibili al momento della redazione del presente Manuale 24 GC (https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11) di cui 10 tradotti in italiano (n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 12, 14, 17 diversamente organizzati e rintracciabili sui siti: www.minori.gov.it; www.unicef.it; www.gruppocrc.net). I Commenti Generali riferiti ai Principi Generali finora disponibili sono il n. 12 (partecipazione), il n. 14 (best interest), entrambi disponibili in italiano.

12 https://www.unicef.org/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf - non disponibile in italiano

13 I 4 Principi Generali sono reperibili da molteplici fonti web. Si riporta in questa sede l'approfondimento operato dal Gruppo CRC che oltre ad approfondirli nel merito riporta lo storico via via in evoluzione dei monitoraggi indipendenti in Italia: https://gruppocrc.net/area-tematica/principi-generali-della-crc-quali-sono/

Obiettivo o Azione	Principio generale ovvero (eventualmente) Diritto	Cosa si propone l'azione e/o l'obiettivo rispetto al Principio Generale (o ai singoli diritti)?	Come "valuto" l'impatto dell'azione/obiettivo rispetto al Principio generale (o ai singoli diritti)?

La terza colonna fornisce l'occasione di "posizionare" la programmazione e la progettazione (gli obiettivi e/o le azioni) rispetto ai diritti (ovvero i principi generali); la quarta colonna fornisce suggerimenti da poter considerare nell'ambito della costruzione degli indicatori di valutazione (e quindi per il monitoraggio e la verifica).

Sono possibili approcci diversi, ad esempio considerare solo gli obiettivi della programmazione oppure le singole azioni di un progetto; rappresentare gli stessi sullo sfondo dei **4 principi generali** o dei 42 diritti[14] oppure ancora delle **8 aree tematiche (Raggruppamenti) della CRC**[15]; considerare gli indicatori nell'ambito della valutazione dei risultati (*output*) o dell'impatto generale (*outcome*). Oppure ancora, passando dal sistema molto diffuso del QL alla TOC, posizionare gli Obiettivi di Cambiamento in riferimento al potenziamento di questo o quel Principio Generale della CRC (o anche assumere i diritti come base descrittiva del contesto di origine oggetto del processo di cambiamento) ecc.

In questa proposta è secondario il metodo specifico, la cui articolazione è lasciata alla professionalità e alle tecniche di programmazione e degli ambiti di progettazione, anche perché sono molteplici i fattori contestuali di ciascun processo; è però centrale la proposta generale:

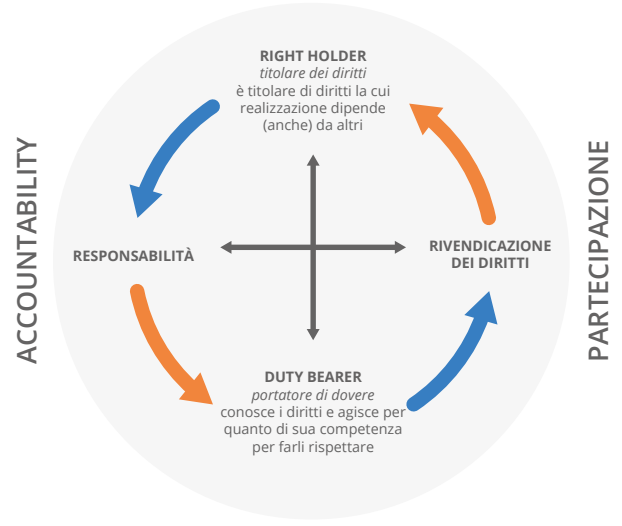
14 Si veda la sopra citata legge n. 176 del 1991 che ratifica la CRC in Italia. Sono inoltre disponibili numerose versioni semplificate fra le quali si cita in questa sede la versione Unicef del 2019/2020 che oltre ai testi propone un set di icone immediatamente riconoscibili e unitarie a livello internazionale per ciascun diritto: https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2012/08/POSTER-child-friendly-CRC-ICONE_2019_ITALIANO.pdf

15 Dal 1996 è disponibile una indicizzazione assunta unitariamente a livello internazionale per la redazione dei monitoraggi circa l'attuazione della CRC nei paesi del mondo (linee guida disponibili in varie lingue su: https://digitallibrary.un.org/record/230051). Tale indice è stato assunto anche come una delle più frequenti modalità di raggruppamento in (8) aree tematiche dei diritti. Tra le altre fonti, le aree tematiche sono disponibili in italiano dalla pag. 31 del Manuale di monitoraggio del Gruppo CRC (http://www.gruppocrc.net/wp-content/uploads/2018/09/Diritti_infanzia_SC-2.pdf)

Posizionare programmazione e progettazione rispetto ai diritti, anche per perseguire un obiettivo alto e raggiungibile, esplicitando questo posizionamento rendendo coerenti con esso tutte le fasi e i processi collegati.

2.3.2
L'impostazione generale del ciclo diritti/responsabilità che informa i ruoli dei diversi attori della programmazione e della progettazione

Un altro aspetto che è possibile considerare si riferisce alla declinazione, sempre al netto delle caratteristiche "date" delle diverse programmazioni e progettazioni, del ciclo dinamico che lega i diritti ai ruoli e alle responsabilità.



Lo schema riportato[16] chiarisce che:

- i diritti sono un patrimonio individuale di ciascuno e tutti siamo (tutte le persone umane) "titolari" di diritti, a prescindere da ogni altra considerazione;

16 Elaborazione dell'Autore sulla base di uno schema realizzato da Save The Children (cfr: pubblicazione "Partecipare si può" e altre della stessa organizzazione: https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/partecipare-si-puo_0.pdf)

- la titolarità dei diritti di ciascuno corrisponde sempre a uno o più ambiti di "dovere" (nostri verso le altre persone e di ciascuno verso tutti) per cui a ogni diritto "intitolato" alle persone corrisponde uno o più "portatori di dovere" (chi è referente, per azione diretta o perché si esime dall'agire, della possibilità che il diritto sia esercitato);
- la "rivendicazione dei diritti" di ciascuno è quindi speculare alla responsabilità di ciascuno nel rispettare e far rispettare, nell'esigere e nel rendere possibile l'esercizio dei diritti;
- questo processo composito si attua in modo circolare, in cui ogni aspetto nutre gli altri, considerando da una parte la "partecipazione attiva" di tutti i soggetti (ciascuno con il suo ruolo) e la possibilità di verificare in ogni momento "cosa e come" viene agito, "dando conto" delle azioni e delle loro motivazioni in ragione dell'obiettivo di assicurare l'esercizio massimo dei diritti (*accountability*).

Quanto sopra vale per ciascun diritto e per tutti, non solo per i minorenni. Vale anche per chi scrive e chi leggerà queste righe, a ogni età. Tale schema generale è utile perché può essere una cartina al tornasole, in fase di programmazione ed elaborazione progettuale, ma anche di organizzazione, gestione e valutazione, per definire i ruoli dei vari attori (professionisti, volontari, destinatari diretti, destinatari indiretti, soggetti terzi, ecc.).

In questo caso la proposta metodologica è in fondo generale e attiene alla coerenza necessaria fra "mezzi e fini". Non si può parlare di perseguimento di diritti se non con modalità compatibili con il rispetto della soggettività delle persone umane. Applicare questo all'infanzia, all'adolescenza o ai giovani comporta un surplus di attenzione, sia perché il ruolo dei "*duty bearers*" è più ampio (essendo i minorenni, in qualità di "*rights holder*", a seconda delle età, potenzialmente meno in grado di conoscere/esercitare/rivendicare i propri diritti e le proprie responsabilità) sia perché non è verosimile che i minorenni possano esercitare i loro diritti in un sistema che fisiologicamente vede inclinata verso gli adulti la bilancia del "potere" (inteso in questo senso in senso letterale di "poter fare le cose"). In questo quadro assume in modo lampante ancora maggiore significato quanto ricordato da Alfredo Carlo Moro nel 1996 circa i diritti intesi come "pedagogia dello sviluppo umano". Attuando i diritti si educa ai diritti e si cresce "via via" tutti più "educati" nei diritti attraverso la loro progressiva e consapevole attuazione. Ciò vale sempre, a ogni età: da quella dei minorenni alle molte età successive.

2.4
Elementi di qualità

Gli elementi di qualità in questa sede proposti, per un progetto che voglia richiamarsi ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza derivano direttamente da quanto sopra e riguardano:

- la possibilità di esplicitare risultati (*output*) delle azioni che siano riconducibili in modo diretto ai diritti; laddove possibile nell'economia del progetto con una esplicitazione diretta;
- l'opportunità di considerare lo stato dell'arte di partenza (il "contesto" e/o problema su cui si interviene) alla luce dei diritti;
- l'efficacia di elaborare gli indicatori di risultato in modo coerente con i diritti a cui – seppur in *backoffice* laddove non sia possibile esplicitarli – le azioni si riferiscono[17];
- la possibilità di elaborare gli indicatori di impatto – laddove questa dimensione sia prevista – sulla base del *framework* sui diritti[18].

Un ulteriore, e innovativo, aspetto qualitativo che si propone e che può essere complementare (non sostitutivo) del posizionamento di merito e di metodo rispetto ai diritti è quello di analizzare obiettivi/azioni (e quindi anche gli indicatori, sia di risultato che di impatto) sulla base del set dei 17 Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile (SDGs) e dei Target di Agenda 2030.

Agenda 2030, sin dal 2015 e in modo sempre più affermato con l'avvio degli anni '20, è un set internazionalmente e nazionalmente riconosciuto di ambiti di azione e obiettivi per lo sviluppo sostenibile del/nel sistema ecologico/antropico e attiene agli elementi di sostenibilità ambientali, economici, sociali, urbani/rurali, educativi, istituzionali, della salute e dei diritti composto da 17 Obiettivi (*Goals*) e complessivamente 169 Target. È possibile correlare direttamente i diritti della CRC con gli SDGs di Agenda 2030, grazie a un sistema di relazione che è stato approfondito, ed è in costante aggiornamento da Unicef, a livello internazionale.

17 Si ricorda all'uopo che alcuni degli strumenti sopra citati (fra cui ad esempio la Raccomandazione UE 2013 "investire nell'infanzia" e soprattutto il manuale di implementazione della CRC) forniscono set di indicatori che possono ispirare la costruzione dei sistemi di rilevazione e monitoraggio.

18 Rimandando in questa sede alla distinzione fra "risultati/output" come esiti delle azioni e "impatto" come cambiamento/legacy (eredità) che il progetto lascia dopo la sua conclusione, è possibile interpretare le aree di attenzione proposte dai diritti, adattandole alla diversa dimensione del processo valutativo.

In particolare è disponibile uno strumento interattivo di grande versatilità per mappare i diritti della CRC rispetto agli SDGs/Target di Agenda 2030 e viceversa (in figura i 42 articoli della CRC correlati ai 17 SDG di Agenda 2030).

LINK

Oltre ai link riportati nelle note a piè di pagina si segnalano alcune ulteriori risorse reperibili online:

- Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx
- Children's Rights International Network (CRIN): https://www.crin.org
- Sito Consiglio d'Europa sui diritti infanzia e adolescenza: https://www.coe.int/en/web/children
- Sito UE su diritti fondamentali minorenni: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index_en.htm
- www.unicef.org; https://www.savethechildren.org; https://www.eurochild.org
- Centro diritti umani (Università di Padova): http://unipd-centrodirittiumani.it
- https://www.minori.gov.it
- http://www.childoneurope.org
- https://www.garanteinfanzia.org
- https://enoc.eu
- https://gruppocrc.net
- http://www.pidida.net
- https://www.alleanzainfanzia.it
- https://investinginchildren.net

ESPERIENZE

PROGETTAZIONE "CHILD RIGHTS BASED"

Non sono diffuse esperienze consolidate di **progettazione** "**child rights based**" se non a livello di studio e sperimentazione. È pertanto ambizione del presente elaborato di proposta contribuire a costruire un sistema virtuoso di produzione progettuale che "metta in chiaro" la propria afferenza ai diritti e alla CRC (e laddove possibile anche nella direzione di Agenda 2030). Sono altresì disponibili altre aree tangenziali alla progettazione che si riferiscono in modo significativo alla CRC e che dimostrano come sia possibile interpretare i **diritti come "framework" operativo** pur mantenendo le peculiarità dell'ambito di azione e le caratteristiche di associazioni ed enti. Fra queste aree se ne citano due:

- il **Monitoraggio annuale che il Gruppo CRC** (network nato nel 2001 e attualmente di circa 100 organizzazioni, coordinato da Save the Children Italia) svolge circa l'attuazione dei Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Fra Rapporti supplementari a quelli governativi e Rapporti di aggiornamento, fino al più recente Rapporto sulla situazione nelle regioni, l'impianto di lavoro propone un metodo articolato e rigoroso di implementazione della CRC sul versante del monitoraggio, utilizzando anche i report per approfondire e diffondere cultura dei diritti[19]. Si segnala peraltro che anche i **Rapporti all'ONU del Governo italiano** circa l'attuazione dei diritti sono redatti secondo la stessa indicizzazione, fornendo quindi significativi esempi di campi di monitoraggio/descrizione dei contesti che possono essere assunti anche nelle elaborazioni progettuali[20].
- Da alcuni anni si sta affermando anche in Italia l'approfondimento circa gli strumenti di "**child protection**" (o **CSP: Child Safeguarding Policy**)[21] che attengono alla "riorganizzazione" interna di organizzazioni ed enti al fine di assicurare ai minorenni da essi coinvolti/raggiunti standard di protezione e benessere e di contrastare ogni forma di maltrattamento. Nella speranza che questo standard – che a livello europeo e internazionale si sta affermando con forza – possa avere sempre più diffusione nel nostro Paese, si segnala in questa sede che alcune organizzazioni hanno elaborato i propri

19 www.gruppocrc.net

20 https://www.minori.gov.it/it/ricerca-guidata?f%5B0%5D=field_attivita%3A1308

21 Per una introduzione al tema di veda: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/child-protection-systems_en

strumenti di Child Protection richiamando in varie forme la CRC[22].
Queste due aree collegate alla CRC – il monitoraggio dei contesti e gli aspetti organizzativi e valoriali di Child Protection – possono dare esempi di alcune delle modalità in cui i diritti informano ambiti diversi e di come le peculiarità possano essere mantenute pur facendo riferimento a uno sfondo comune. Tale sfida è perseguibile anche nel campo della progettazione.

22 Si segnalano, fra le altre e in modo non esaustivo gli strumenti adottati da: Defence for Children Italia: http://www.defenceforchildren.it/files/Politica_salvaguardia_minorenni_0420.pdf; Arciragazzi Nazionale: https://www.arciragazzi.it/downloads/CSP%20AR%20Nazionale.pdf; SOS Villaggi dei Bambini: https://www.sositalia.it/getmedia/9503e738-2448-4857-8492-c9db2cae3f34/Child-Protection-Policy.pdf; Cesvi: https://www.cesvi.org/wp-content/uploads/2019/02/CS-Policy_ITA-web.pdf; Save the Children Italia: https://www.savethechildren.it/content/policies

Capitolo 3

La programmazione territoriale

3.1 Programmazione: ieri, oggi, domani

Prima di entrare nel merito dei contenuti della programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza può essere utile tentare di rispondere a un paio di domande provocatorie sul senso e sull'utilità della programmazione delle politiche sociali.

Programmazione o Programmazioni? Una, nessuna, centomila...

Programmazione: un fardello del passato o un'opportunità per il futuro? A quali condizioni?

> Nella letteratura si individuano tre livelli della programmazione sociale:
> - l'individuazione degli obiettivi finali della società, in termini sociali da affiancare agli indicatori e alle priorità di carattere economico;
> - il controllo delle conseguenze sociali di investimenti e di programmi economici, urbanistici, fiscali e la predisposizione dei relativi programmi d'intervento;
> - la programmazione degli interventi e dei servizi sociali.
>
> (...) Con la L. 285/97 si [è] avvia[to] il passaggio nel settore sociale dalla *supply planning* – intesa appunto come programmazione degli interventi e dei servizi – alla *comunity planning*, termine generico per molti versi, ma che ben esprime più che il riferimento a un modello specifico di programmazione i caratteri di un approccio fondato sulla partecipazione attiva del cittadino e sul coinvolgimento della comunità nei processi di formazione del Piano[1].

I primi due livelli, utili anche a delineare scenari a partire dalle possibili evoluzioni sociodemografiche e strutturali del sistema, sono quasi scomparsi e anche il terzo livello, a cui la L. 285/1997 aveva dato un grande contributo, si è progressivamente ridotto in

1 Siza, R., *Pianificazione e programmazione nelle politiche sociali*, Seminari interregionali L. 285/1997 del 1999.

una gestione dell'esistente, mancando nella funzione di delineare differenti strategie di risposta e valutazione delle alternative.

È forte la tentazione di abbandonare la programmazione sociale, o di mantenerla a un livello "formale", senza aspettarsi cambiamenti e innovazioni, anche per il ruolo sempre più "ancillare" di questo settore rispetto ad altri o per i condizionamenti che arrivano da vincoli esterni (giuridici, finanziari, strutturali...), o di relegarla a una dimensione tecnica.

La programmazione sociale è, anche e soprattutto, un processo fortemente politico, per cui va recuperata, per oggi e per il futuro, questa dimensione, assicurando alcune condizioni importanti.

Il "sistema delle connessioni tra sistemi" va governato dalla politica, che deve garantire le coerenze "tra" e "ai" diversi livelli istituzionali e territoriali:

- la disponibilità di risorse adeguate per garantire il mantenimento del livello dei diritti e per favorire la ricerca di modalità di risposta innovative e appropriate all'evoluzione dei bisogni delle persone e della popolazione;
- la strategia delle connessioni e delle interdipendenze tra la specifica programmazione sociale e le altre programmazioni (della sanità, della scuola, dell'economia e del lavoro, dell'urbanistica...) nella consapevolezza che tutte concorrono a obiettivi comuni: tutela, protezione, promozione del benessere, contrasto alla povertà ed esclusione sociale, attivazione di processi di cittadinanza attiva... Il contesto (all'interno del quale il presente manuale vuole dare un contributo positivo) della programmazione sociale è quello di "sistemi territoriali", interconnessi e collegati a una dimensione regionale (a sua volta costituita da raccordi, relazioni, legami...), in cui le componenti (enti locali, organizzazioni, operatori, professionisti, formazioni sociali, destinatari, cittadini...) sono coscienti delle interdipendenze e capaci di gestirne i meccanismi , e favoriscono un approccio metodologico che risponde a logiche di interdisciplinarità;
- la "cura" della dimensione organizzativa della programmazione sociale nella convinzione che la pianificazione, la progettazione e la gestione dei servizi alla persona sono sempre più un investimento e non una spesa, un fattore di crescita e di sviluppo per il Paese;
- l'attenzione e il rispetto per le persone e le professionalità impegnate nella organizzazione e gestione dei servizi alla persona che, spesso, sono costrette a subire un utilizzo passivo e strumentale anche nella programmazione, dove, invece, potrebbero essere protagonisti attivi;
- sostegno e valorizzazione dei professionisti che devono necessariamente passare attraverso garanzie di assetti organizzativi adeguati, la formazione, l'aggiornamento, e il riconoscimento, anche economico, della loro insostituibile funzione.

3.2
Piano di zona per la programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

3.2.1
Piani di zona e Piani territoriali di intervento per l'infanzia e l'adolescenza

Fare "memoria" può aiutare a comprendere il presente e a programmare per il futuro.

Nel 1997 la legge n. 285, tra le altre indicazioni, stabilì la predisposizione dei "Piani territoriali di intervento per l'infanzia e l'adolescenza"; tre anni dopo la L. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* diede indicazione che i «Comuni associati, negli ambiti territoriali (...), a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali», provvedessero «a definire il Piano di zona».

I punti qualificanti della L. 285/1997, che anticiparono le intuizioni della L. 328/2000, sono ancora molto attuali.

- ***Il Piano territoriale*** per l'infanzia e l'adolescenza di ogni Ambito territoriale sociale deve essere coerente con gli indirizzi generali e il riparto economico definito dalle rispettive regioni; per accedere ai finanziamenti è necessario costruire un Piano territoriale; i "Gruppi tecnici" di ogni Ambito territoriale, con modalità partecipate, individuano obiettivi, elaborano o accolgono i progetti, definiscono le modalità di gestione.
- ***La strategia delle connessioni*** è alla base di programmazione, progettazione e realizzazione delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza perché, da un lato si stabilisce che i Piani territoriali debbano essere confermati attraverso accordi di programma obbligatori tra comuni, aziende USL, provveditorati,

tribunali per i minorenni e centri giustizia minorile... e, dall'altro si stabilisce un rapporto tra pubblico e privato laddove l'ente locale assume compiti di governo e di regolazione/coordinamento.

- ***L'orizzonte della "normalità"*** si coglie anche dalla prevalenza degli ambiti di intervento propositivi e promozionali rispetto agli interventi di contrasto di povertà, disagio, violenza e istituzionalizzazione; infatti vanno privilegiati: la promozione dei diritti *(le città amiche dell'infanzia, attenzione al genere)*, le relazioni genitori/figli e la prima infanzia *(interventi socio-educativi e di sostegno)*; il tempo libero *(interventi educativi e ricreativi)*.

Le analogie con i punti qualificanti della L. 328/2000 non sono casuali, ma il risultato di un approccio unitario alle politiche sociali che, l'anno precedente, aveva (ri)trovato una sponda importante sul versante sanità con il D.Lgs. 229/1999, *Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale*.

La legge n. 328 del 2000, per un sistema integrato di servizi nella comunità locale, ha posto l'attenzione a:

- ***Il territorio*** con: la scelta degli Ambiti territoriali sociali per la gestione unitaria dei servizi; l'indicazione del Piano di zona costruito con modalità di progettazione partecipata, gestione condivisa (organizzazione, intese...), valutazione; la definizione della tipologia dei servizi sociali e la scelta dell'autorizzazione e dell'accreditamento; l'indicazione delle forme di erogazione dei servizi.
- ***La logica di sistema***, a partire dalla necessità di una programmazione "a scalare", dal livello nazionale, al regionale, al locale per un "sistema" territoriale integrato dei servizi a rete. Una "logica" rafforzata dalla previsione del Sistema informativo servizi sociali e dalla indicazione per la "Qualità", anche con l'obbligatorietà della "Carta dei servizi"; purtroppo è mancata la realizzazione di quanto indicato per il personale: figure professionali sociali - formazione e aggiornamento.
- ***La dimensione normalità*** nella convinzione che servizi sociali diffusi e di qualità siano la base per migliorare la vita di tutti i cittadini e per intervenire meglio per le necessità e i bisogni specifici delle persone più in difficoltà. Infatti i destinatari della legge erano i soggetti nel contesto familiare e sociale, con l'attenzione ai diritti di cittadinanza; la definizione di standard minimi di servizio, anche se i livelli essenziali delle prestazioni non sono mai stati individuati, andava in quella direzione.

C'è "chiara" continuità fra le due leggi, riferimenti sul piano culturale, orientamenti strategici, prospettive dell'integrazione a più livelli (politico-istituzionale, organizzativo-gestionale, operativo-professionale), scelte metodologiche.

Sono almeno tre le "trasversalità" importanti:

- ...**tra politiche settoriali e approccio complessivo**
  L'applicazione della L. 285/1997 ha dato indicazioni chiare per individuare e definire i "livelli essenziali dei servizi" per l'infanzia e l'adolescenza, come componente settoriale del sistema locale complessivo potrebbe essere utile rimetterle nell'agenda politica.
- ...**tra sanitario-sociale; ...tra sociale-educativo; ...tra sociale-ambientale**
  La progettazione in questo campo esprime una "trama" di servizi, interventi, azioni che attraversano tutte le dimensioni della vita della infanzia e dell'adolescenza e che impegnano i soggetti istituzionali, le formazioni sociali, i cittadini del territorio. L'impostazione della L. 328/2000 richiama questo, con una strategia delle connessioni da continuare e consolidare.
- ...**tra pubblico-pubblico; ...tra pubblico-privato**
  Gli "strumenti" di raccordo, coordinamento, coinvolgimento sono stati fatti propri dalla L. 328/2000; negli anni, quelli e questi, sono stati sperimentati, testati, collaudati e applicati a scala più ampia di sistema.

Dopo tutti questi anni che ne è dei Piani di zona della L. 328/2000 e dei Piani territoriali di intervento per l'infanzia e l'adolescenza? Ha senso considerarli per cogliere collegamenti e prospettive possibili, con l'obiettivo di rilanciare la programmazione sociale integrata a livello territoriale per l'infanzia e l'adolescenza?

Le domande sono retoriche perché la risposta è "Sì". Si tratta di provare a spiegare "perché" e, soprattutto, "come" attualizzare gli elementi qualificanti.

3.2.2
Significato, attualità e potenzialità del Piano di zona

I Piani di zona hanno il loro fondamento nell'art. 19 della L. 328/2000 e vengono redatti «secondo le indicazioni del Piano regionale di cui al [precedente] art. 18», a sua volta adottato «in relazione alle indicazioni del Piano nazionale». La riforma del Titolo V della Costituzione ha fatto sì che la materia delle politiche sociali diventasse competenza esclusiva delle regioni, per cui il Piano

nazionale non poteva più essere inteso come strumento di indirizzo delle politiche territoriali da parte del Governo nazionale. Per anni il Piano nazionale è stato orientato all'indicazione della gestione del Fondo nazionale politiche sociali.

Il Piano sociale nazionale 2018-2020, adottato con decreto ministeriale del 26 novembre 2018, ha tracciato la strada per una nuova modalità di utilizzo del Fondo nazionale politiche sociali da parte degli Ambiti territoriali e dei comuni, in una prospettiva di transizione graduale, ma con un rilevante vincolo verso una più organica e strutturata programmazione, da parte degli enti locali, del finanziamento dei servizi e degli interventi sociali, attraverso la vasta e articolata pluralità di fondi a disposizione.

Nel Piano sociale nazionale 2018-2020 si leggeva infatti: «Almeno questo primo Piano, quindi, deve essere considerato di transizione, lasciando un certo grado di libertà alle regioni ed ai territori nell'utilizzo delle risorse. Si ritiene a tal fine che, in sede di prima applicazione, debba restare valido il riferimento alla matrice di macro-livelli e aree di intervento su cui dal 2013 le regioni programmano le risorse del Fondo e che, per non più del 40% della quota trasferita, l'unico limite all'utilizzo del FNPS sia rappresentato dal complesso degli interventi e dei servizi sociali come delimitato dalla medesima matrice»[2].

Nel Piano sono esposti interventi e servizi necessari per la progressiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire sul territorio nazionale, tra l'altro con particolare riferimento all'infanzia e all'adolescenza.

D'altra parte le regioni, con la autonomia costituzionale loro conferita, hanno proseguito nella definizione dei Piani sociali regionali e nella indicazione ai territori sulla modalità di predisposizione e realizzazione dei Piani di zona coerenti con la programmazione regionale.

Questo percorso ha, comprensibilmente, contribuito a una progressiva differenziazione tra i sistemi regionali di welfare. Una ricerca del 2012, commissionata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e coordinata dalla Regione Veneto, che ha confrontato le diverse impostazioni date dalle regioni ai Piani di zona ha evidenziato diversità in molti ambiti:

2 Il 28 luglio la Rete della protezione e dell'inclusione sociale presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha discusso e approvato il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, contenente il nuovo Piano sociale nazionale 2021-2023 e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023 (vedi infra, paragrafo 1.1).

- *contenuti* (sociale, socio-sanitario, sanitario)
- *oggetto* (servizi, politiche sociali/socio-sanitarie, politiche integrate)
- *bacino territoriale* (zona, ambito, distretto, asl)
- *attori promotori* (Conferenze dei sindaci, comuni associati, asl, province, società speciali, attori privati)
- *struttura* (Piano provinciale e di ambito, Piano triennale e attuativo annuale, Piano quinquennale [Veneto], Piano sociale e piano degli investimenti)
- *legame con la programmazione regionale*
- *legame con le risorse economiche*

Le criticità individuate di un punto di partenza distante tra le regioni e della diversa logica e diverso stato di attuazione hanno determinato un'ulteriore "divaricazione" tra i territori, per cui vale la pena riportare le indicazioni che sono emerse:

- promuovere azioni coerenti con il contesto territoriale
- cercare un equilibrio tra l'autonomia territoriale e l'equità nel trattamento dei cittadini
- ottimizzare i processi di trasferimento delle risorse tra i diversi livelli di *governance*
- ripensare ai processi che si sviluppano tra i diversi livelli di governo
- ripensare al rapporto tra soggetti pubblici e privati.

Dare seguito a queste indicazioni permetterà, nel rispetto delle autonomie regionali, di ricondurre a unitarietà percorsi e processi di programmazione finalizzati anche a un futuro, non troppo lontano, in cui si possano definire e stabilire i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

3.2.3
Contenuti e metodi comuni nella programmazione delle politiche sociali territoriali

Nella diversità delle situazioni regionali è però possibile individuare "fattori comuni" nella programmazione sociale territoriale a cui poter far riferimento per "agganciare" a essa la specifica programmazione per l'infanzia e l'adolescenza.

Rispetto ai ***contenuti***, i cambiamenti delle finalità del Piano sociale nazionale e, in parte, della struttura del Fondo nazionale per le politiche sociali, hanno contribuito a definire una classificazione unitaria della tipologia di servizi.

Un apporto determinante l'ha dato la definizione del *Nomenclatore interregionale interventi e servizi sociali* da parte del Centro interregionale per i sistemi informatici geografici e statistici (CISIS). Il Nomenclatore si propone di dare un linguaggio comune utilizzabile dai programmatori e dagli operatori, finalizzato anche a facilitare l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale, e a rendere possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali; anche per questo, tra l'altro, viene utilizzato da diverse regioni per dare indicazioni sulla costruzione dei Piani di zona.

A questo proposito è utile rilevare come la seconda parte del presente manuale: «Aree di intervento nel sistema dei servizi per minorenni», ha una struttura che, sostanzialmente, segue lo schema del Nomenclatore infanzia adolescenza[3], strumento per la mappatura dei servizi e interventi destinati a bambini e adolescenti presenti nei comuni riservatari elaborato sulla base del Nomenclatore CISIS. Questo strumento, utilizzato anche per le *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni*, può essere utile all'identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, ancora in attesa di definizione, destinate all'infanzia, all'adolescenza e alle famiglie.

Rispetto ai ***metodi***, le dimensioni comuni che emergono sono la "sequenza" delle "fasi logiche" di programmazione che ormai è "standard", pur con declinazioni regionali anche sensibilmente diverse, e alcune "caratteristiche" dei percorsi di costruzione e realizzazione dei Piani di zona.

Le "fasi logiche" costanti nelle normative regionali sui Piani di zona possono essere così sintetizzate:

1. Il contesto istituzionale e organizzativo con l'identificazione degli attori e dei soggetti coinvolti
2. I percorsi e le procedure previste per l'avvio del processo, la costruzione, l'approvazione (con l'accordo di programma) e la realizzazione
3. La base conoscitiva del territorio come riferimento per la programmazione
4. Le priorità e gli obiettivi, generali e specifici
5. I contenuti con l'individuazione di progetti, servizi, interventi nelle diverse aree d'intervento (in genere definite per destinatari)
6. Il monitoraggio, la verifica, la valutazione
7. Le risorse economiche e il piano finanziario

Le "caratteristiche" comuni, anche se ovviamente molto contestualizzate nei sistemi regionali, sono sostanzialmente due, ma assolutamente determinanti:

- **Partecipazione**. Il Piano di zona è uno strumento della comunità e per la comunità per cui va prevista e garantita la massima partecipazione possibile alle varie fasi, non solo a tutti gli attori e i soggetti coinvolti a diverso titolo, ma anche ai destinatari e alla popolazione tutta per non perdere un'occasione per promuovere una piena cittadinanza sociale. È risultato evidente che quando le relazioni fra i soggetti (tra cui una cittadinanza sempre più consapevole) sono caratterizzate dal consenso, si consolidano dinamiche di *governance* più costruttive.
- **Connessioni**. La consapevolezza che la complessità della persona richiede una attenzione complessiva e una conseguente integrazione coerente delle azioni implica la costruzione di connessioni tra diverse organizzazioni e professionalità, per rafforzare gli effetti degli interventi sulle persone che richiedono i servizi. Le regioni, in genere, indicano come la costruzione e la realizzazione dei Piani sociali di zona sia connessa a tutti gli altri strumenti di programmazione territoriale, innanzi tutto sanitaria, ma anche educativa, abitativa, economica, culturale... curando gli aspetti che riguardano le modalità per integrarsi senza sovrapporsi.

Avere come riferimento la "cornice condivisa" dei Piani di zona permette di costruire un Piano infanzia e adolescenza "connesso" e "armonico" e questo contribuirà positivamente a una sua applicazione efficace.

Da quanto descritto emergono due indicazioni che si auspica siano sempre più cogenti:

- il ***Piano di zona*** "deve" essere "collegato" dal Piano sociale (o sociosanitario) regionale;
- il ***Piano territoriale di intervento*** (o come lo si voglia chiamare) ***per l'infanzia e l'adolescenza*** "deve" essere "dentro" il Piano di zona e coerente con esso... potrà essere una sezione, un capitolo, un allegato specifico... comunque organico a esso per impostazione e metodologia ed esplicitare l'uso di quel 50% di fondi del FNPS che deve essere orientato a questo settore.

3 Cfr. *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/1997 per l'anno 2013*, curata da Valerio Belotti e pubblicata nel Quaderno 59 del Centro nazionale (https://www.minori.gov.it/sites/default/files/quaderno_59.def_.pdf)

Le coerenze e le congruità dovranno riguardare e qualificare: la progettazione, l'organizzazione, la gestione, la documentazione, il monitoraggio e la valutazione, le modalità di partecipazione a tutte le fasi.

3.3
Orientamenti per una "nuova" programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza

Per come è stato pensato e impostato, questo "manuale" vuole costituire un contributo e uno stimolo per continuare a programmare i servizi per l'infanzia e l'adolescenza, e anche per i giovani, in tutti i territori del nostro Paese.

In questa prospettiva il Piano per l'infanzia e l'adolescenza a cui si fa riferimento in questo capitolo va ben "oltre" la L. 285/1997. Questo strumento vuole rappresentare la necessità di mantenere una programmazione specifica delle politiche e dei servizi per i minorenni, "per la promozione di diritti e opportunità", che sia coerente con tutta la programmazione regionale (non solo delle politiche sociali), collocandosi all'interno delle norme che le regioni si danno e nella cornice nazionale delle politiche sociali e delle normative di settore.

Per questo motivo sarà necessario declinare la nuova programmazione per l'infanzia e l'adolescenza in relazione alle rispettive normative regionali, ma il valore dell'impianto culturale di riferimento e delle indicazioni di metodo e di contenuto ha una validità trasversale e, come è stato già scritto, intende contribuire ad assicurare la necessaria unitarietà della garanzia dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza in tutto il Paese.

3.3.1
Fasi logiche della programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza

Rispetto alle "fasi logiche" della programmazione l'esperienza degli anni della L. 285/1997 prima[4] e della L. 328/2000 poi hanno permesso di acquisire le conoscenze necessarie, la comprensione del significato e la consapevolezza dell'importanza di un corretto percorso di programmazione. Un percorso che è anche processo in fasi consequenziali, essenzialmente analoghe al "ciclo di progetto"[5], con una logica sistemica attenta a ricercare e presidiare la coerenza fra una fase e l'altra.

Altre caratteristiche della programmazione sociale per l'infanzia e l'adolescenza, sostanzialmente consolidate negli anni, sono (e comunque dovrebbero essere):

- l'importanza dell'analisi del contesto;
- la rispondenza ai bisogni reali dei bambini e delle bambine;
- la partecipazione attiva degli attori coinvolti;
- la definizione degli obiettivi a cui collegare le progettualità;
- la pianificazione delle azioni progettuali in modo coordinato, consequenziale per il raggiungimento degli obiettivi;
- la connessione tra risorse impiegate e attività realizzate, in una dimensione di coerenza con la programmazione complessiva.

Se la strutturazione del Piano per l'infanzia e l'adolescenza è regolata dalle rispettive normative regionali sia generali, come derivazione omogenea dal Piano di zona, che specifiche, relative a queste fasce di età, è opportuno "ripercorrere" per "rinfrescare" le fasi della programmazione descritte e analizzate ne *Il calamaio e l'arcobaleno*.

a. Indirizzi e priorità della programmazione

Spetta alla politica definire le politiche pubbliche e gli indirizzi politico-amministrativi prevedendo coerenze di sistema tra l'adesione ai principi costituzionali per il "bene comune" e per il benessere dei cittadini, attraverso l'insieme di norme generali e di settore, indicazioni di programmazione e modalità operative.

4 https://www.minori.gov.it/sites/default/files/manuale_calamaio_arcobaleno.pdf

5 Cfr. il *Project Cycle Management* (PCM) descritto al punto 8 dell'Approfondimento metodologico *Alcuni strumenti e tecniche per una programmazione partecipata*.

Nel primo capitolo del presente manuale sono riportati i riferimenti generali e specifici per una programmazione sociale rivolta all'infanzia e all'adolescenza, finalizzata a definire le strategie attraverso le quali si indirizza il comportamento dei diversi attori, orientando il loro agire. In questa prospettiva la pianificazione, cioè la costruzione e la realizzazione di un "Piano per l'infanzia e l'adolescenza" ai diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, locale, cioè di Ambito), è il processo concettuale e operativo di realizzazione degli indirizzi politici, indirizzato alla modificazione del sistema sociale per migliorare la condizione esistenziale dei "cittadini in crescita", come Alfredo Carlo Moro definiva i minorenni.

La Progettazione di servizi, interventi e azioni si colloca all'interno della Programmazione/Pianificazione e deve essere coerente con queste per impostazione metodologica e sequenza logica di ideazione, elaborazione, attuazione, controllo e verifica rispetto agli obiettivi.

Sono prevalentemente due i cambiamenti dall'approvazione della L. 285/1997 che hanno condizionato lo sviluppo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza:

- il ruolo e le competenze esclusive in materia sociale delle regioni con l'approvazione della legge costituzionale n. 1/2001;
- il conseguente trasferimento alle regioni (dal 2003) del Fondo nazionale politiche sociali in maniera indistinta.

In questa fase definita "di transizione" è importante che le regioni facciano proprie le indicazioni del Piano sociale nazionale 2018-2020 , e ribadite nel Piano sociale nazionale 2021-2023, come quella «di garantire maggiore omogeneità territoriale, perlomeno a valere sulle risorse del Fondo per le politiche sociali e, nello specifico, della quota di risorse destinate alle politiche per bambini e ragazzi».

b. L'avvio della programmazione

All'inizio delle prime sperimentazioni dei Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza le difficoltà venivano dalla non conoscenza di strumenti e procedure amministrative e da una resistenza al cambiamento. La formazione nazionale e il progressivo "rodaggio" hanno permesso di superare queste difficoltà. Oggi possibili "problemi" potrebbero essere l'"abitudine" e un approccio adempimentale del procedimento amministrativo che è alla base dell'avvio della programmazione. L'avvio della programmazione si identifica con la fase d'impulso del procedimento e alla possibilità che sia effettivamente cogente verso tutti gli attori. La programmazione è intesa come prodotto di percorso e non come luogo di partenza, ma la "centratura" sulla tappa di attivazione del percorso e sulle "attenzioni" che è necessario avere sono "passaggi" indispensabili.

c. L'Ambito territoriale

Gli Ambiti territoriali di programmazione sono spazi fisici che, in genere, corrispondono alle ripartizioni amministrative su cui attuare le politiche e la programmazione conseguente. La definizione di un Ambito territoriale può dipendere da diversi elementi di carattere amministrativo, politico o operativo. A venti anni dalla L. 328/2000 potrebbe essere opportuno, anche rispetto alla programmazione, fare una riflessione sui "livelli ottimali" delle dimensioni e delle caratteristiche degli Ambiti territoriali, anche con l'attenzione ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nell'articolazione delle funzioni.

Tenere insieme la programmazione con l'approccio "tematico", come è quello dell'infanzia e l'adolescenza, con la logica di insieme, della "territorialità" è una attenzione da avere anche per le connessioni e le implicazioni che questo comporta. Un esempio su tutti: la coincidenza degli Ambiti territoriali sociali con i distretti sanitari è prerequisito per una possibile e corretta integrazione della programmazione perché la "salute", anche dei bambini e delle bambine, ha una unitarietà che non può essere frantumata dalle competenze amministrative (il "sociale" ai comuni, la "sanità" alle aziende sanitarie locali).

Opportuno poi richiamare quanto previsto dal d.lgs. n. 147 del 2017, all'articolo 23, tale articolo indica alle regioni e alle province autonome di adottare "ambiti territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro, prevedendo che gli Ambiti territoriali sociali trovino coincidenza per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi con le delimitazioni territoriali dei distretti sanitari e dei centri per l'impiego". Prevede inoltre che "l'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle regioni e province autonome ai sensi del presente articolo, costituisce livello essenziale delle prestazioni".

d. I contenuti della programmazione territoriale

Ai contenuti della programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza sono dedicate, di fatto, la seconda parte di questo manuale e anche la terza, che "racconta" dei "progetti e dimensioni di vita dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze",

suggerendo una visione trasversale, che va "oltre" il sociale, per connettere i diversi livelli di programmazione.

D'altra parte l'esperienza consolidata delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese suggerisce alcuni "elementi chiave" per i contenuti da inserire in ogni programmazione territoriale, che "dovrebbero" essere:

- ***Contestualizzati***. È necessario che gli attori coinvolti si pensino in un "luogo", nel proprio contesto di ambiente, relazioni, storia... per definire i contenuti di ogni progetto da inserire nel Piano. Si può, e forse si deve, "copiare" da altri territori, ma a patto che ci sia una riflessione seria se un certo intervento sia utile nel proprio territorio e, soprattutto, quali siano le condizioni perché sia efficace.
- ***Appropriati***. Il concetto di appropriatezza va declinato sia in riferimento al valutare se un intervento o un'azione sia "opportuno" in un certo territorio, ma specialmente, riprendendo una definizione dal mondo sanitario, sapendo che: "L'appropriatezza è fare la cosa giusta per il "destinatario" giusto, nel posto giusto, al momento giusto, per la giusta durata, nel modo giusto e al costo giusto".
- ***Strategici***. È nella logica della pianificazione pensare in una strategia di miglioramento delle condizioni delle persone di un territorio nel medio/lungo periodo. Questo è particolarmente vero per l'infanzia e l'adolescenza in cui le fasi della crescita sono collegate e la formazione dell'identità personale e sociale è anche l'esito di un percorso che va "pensato" e accompagnato.
- ***Orientati***. La corretta applicazione delle indicazioni della L. 285/97 negli anni ha evidenziato come non sia vera l'affermazione «Meglio che niente!». È necessario avere un orizzonte e dare una direzione all'agire degli attori dei territori coinvolti nella pianificazione di interventi e servizi per l'infanzia e l'adolescenza.
- ***Praticabili***. Inserire nel Piano contenuti praticabili vuol dire che devono essere "sfidanti", ma raggiungibili, realizzabili. Non concretizzare una progettualità perché in fase di programmazione non si è compreso che gli obiettivi erano esagerati o che i mezzi a disposizione erano insufficienti ha delle conseguenze gravi non solo sulle aspettative dei destinatari, ma anche sulla capacità e sull'autostima dei soggetti impegnati.
- ***Sostenibili***. Contenuti sostenibili sono interventi e servizi per l'infanzia e l'adolescenza che richiamano la trasversalità del termine sostenibilità, riferito almeno a tre grandi ambiti. La sostenibilità ambientale, la sostenibilità economica e la sostenibilità sociale, che non devono essere viste e trattate come entità a se stanti, ma parti di un insieme unitario... tutto questo nel "tempo", per evitare che alla fine della progettazione si chiuda una bella esperienza per tornare, purtroppo, peggio di prima.
- ***Stabili e Innovativi***. C'è stata sempre la sfida di garantire "continuità ai progetti e innovazione ai servizi". L'operatività del "servizio" è spesso caratterizzata da stabilità e continuità, ma anche da "rigidità" e ripetitività. L'innovatività del "progetto" ("getto avanti") si distingue per flessibilità e unicità, ma anche per temporaneità e provvisorietà/precarietà. I contenuti del Piano per l'infanzia e l'adolescenza devono cercare di tenere insieme queste due dimensioni.
- ***Generativi***. Pensare e costruire un Piano con contenuti "generativi" significa riuscire ad affiancare alla logica di "riparazione" e di "riequilibrio" che è collegata a una dimensione istituzionale, anche una logica "trasformativa" e "creativa" nel coinvolgere le risorse a disposizione. Un punto di partenza è che, per tutti i servizi sociali, ma soprattutto per l'infanzia e l'adolescenza, non si consideri più una "spesa", ma un "investimento".

e. L'accordo di programma

La scelta dell'accordo di programma, ex art. 34, comma 1, TUEL, per approvare il Piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza è un aspetto chiave. La collaborazione tra enti e soggetti pubblici è difficile e complessa; questo strumento, relativamente semplice, indica in quale modo ciascuno partecipa allo sviluppo del programma stesso in termini di risorse finanziarie, strumentali e umane, e di regole tra i diversi attori; permette di far diventare il Piano un documento cogente, da realizzare secondo impegni assunti perché risponde al principio di responsabilità. Il fatto che non sia prevista la partecipazione dei privati, perché i destinatari dell'accordo di programma sono esclusivamente le pubbliche amministrazioni, poteva condizionare negativamente la realizzazione dei Piani. Negli anni le regioni hanno trovato forme e modalità per "collegare" i soggetti che hanno partecipato alla elaborazione del Piano e alla sua realizzazione. In un percorso di corresponsabilità sociale è importante continuare la ricerca di strumenti normativi sempre più stringenti ed efficaci.

f. I progetti

Ai progetti da inserire nella programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza viene dedicato il prossimo capitolo. È opportuno richiamare qui la necessaria coerenza tra la metodologia di programmazione e quella di progettazione; se è vero che "non esistono ricette" valide in assoluto, è importante che ci sia una metodologia corretta di costruzione a partire dalla consapevolezza condivisa dei "tempi" connessi (Osservazione > Ideazione > Progettazione > Realizzazione > Valutazione) e delle caratteristiche di complessità di ogni progetto, che è e rimane un "processo generativo": presenza di un obiettivo specifico collegato alla programmazione; finalità di cambiamento; connessione di più attività correlate; temporaneità; articolazione in fasi; risorse dedicate e definite; organizzazione specifica.

g. I finanziamenti

Le risorse finanziarie disponibili da investire per raggiungere gli obiettivi sono una importante leva della programmazione.

Nello scenario post-riforma costituzionale, non avendo definito i livelli essenziali, sono venuti meno finanziamenti adeguati e strutturali. Rispetto agli utilizzi del Fondo politiche sociali il Piano sociale nazionale 2018-2020 ha stabilito che una quota di almeno il 40% fosse destinata al rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza. Come specificato nel paragrafo 1.4, il Piano sociale nazionale 2021-2023 ha confermato la previsione di destinare il 50% delle risorse regionali agli interventi per le persone di minore età[6]. D'altra parte è comunque una strategia sempre utile quella di raccogliere fonti di finanziamento di diversa provenienza (Unione europea, sanità, fondi nazionali dedicati...) e di finalizzarli in una programmazione integrata per l'infanzia e l'adolescenza; al budget della programmazione territoriale possono e devono contribuire finanziariamente tutti gli attori pubblici che firmano l'accordo di programma.

Dobbiamo poi ricordare i fondi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Fondo complementare, da React EU e tutti gli altri fondi europei.

6 Una quota di 5 milioni è stata destinata al programma PIPPI di sostegno alla genitorialità.

h. La gestione

La competenza gestionale di una programmazione negoziata, complessa, perché partecipata e condivisa tra attori diversi, pubblici e non, come un "piano territoriale" per l'infanzia e l'adolescenza, è necessaria tanto più che le è richiesto di confrontarsi e aprirsi a un approccio e a una visione non tradizionale.

La gestione, in un Piano per l'infanzia e l'adolescenza, non è un semplice fatto organizzativo, ma una componente che riguarda la modalità integrata con cui i diversi soggetti coinvolti, in una logica di partecipazione, prendono decisioni condivise per garantire efficienza, efficacia e stabilità dei processi. La gestione deve essere oggetto di attenta riflessione in fase di programmazione e di indicazioni chiare e precise rispetto, almeno, a quattro dimensioni:

- le connotazioni culturali dei concetti e delle funzioni collegate alla gestione tra i vari enti e soggetti;
- lo spazio delle relazioni tra i diversi referenti gestionali;
- le differenti forme organizzative di enti e attori coinvolti;
- l'eterogeneità e la frammentazione interna nelle modalità operative della gestione.

i. La documentazione

La documentazione rappresenta una eredità importante per la conoscenza ed è necessario essere consapevoli dell'importanza della stessa in tutte le fasi della programmazione e della progettazione. I "territori" hanno imparato che "devono" documentare l'attività... "ciò che si fa" e che è necessario creare dei sistemi professionali di documentazione. "Rafforzare" la documentazione è una leva importante della programmazione che "serve" a tutti, dall'operatore sul campo al decisore politico, perché la ricaduta delle "funzioni" della documentazione è vasta: narrativa, innovativa, autoregolativa, storicizzante, comunicativa, "certificatoria" per il monitoraggio, il controllo e la valutazione.

l. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione

La necessaria corresponsabilità sociale nella programmazione per l'infanzia e l'adolescenza passa anche per un adeguato sistema di monitoraggio, verifica, controllo e valutazione. Le resistenze a questa "catena" di concetti distinti ma collegati (che verranno approfonditi in diverse parti del presente manuale) sono determinate spesso dal fatto che evocano in molti il modello "scolastico tradizionale" di valutazione. Sicuramente in un percorso di programmazione sociale come il Piano per l'infanzia e l'adolescenza la dimensione del

"rendere conto" alla collettività dei metodi e dei risultati è necessaria e importante. D'altra parte questi passaggi sono connaturati a ogni percorso programmatorio e, soprattutto, la finalità della valutazione degli interventi e delle politiche sociali non è di stabilire chi sono i promossi e i bocciati, né i buoni e i cattivi, ma quella di raccogliere e analizzare informazioni, per un discernimento finalizzato al miglioramento di politiche, servizi, interventi.

3.3.2 Approcci metodologici alla programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza

Il panorama delle "metodologie" utilizzabili per una corretta programmazione sociale è ampio, anche perché, negli anni si è sviluppata un'attenzione specifica che ha determinato la nascita di "modelli" di programmazione, nell'ambito dei quali è possibile "classificarla", come ha fatto Marco Burgalassi[7]. Per le finalità a cui risponde e il quadro normativo in cui si colloca, la programmazione sociale si propone come un processo improntato alla razionalità incrementale e si realizza nella forma di programmazione strategica. La programmazione strategica prende corpo con uno stile decisionale flessibile e dialogico. In essa gli obiettivi sono individuati tramite il confronto mentre la continua interazione comunicativa tra i diversi attori garantisce il permanere di una condivisione del processo. La programmazione strategica si associa pertanto a *governance* e partecipazione.

La programmazione strategica si propone come un modello particolarmente appropriato per il governo di scenari complessi, con elevata densità di *stakeholders* e nei quali è richiesto un approccio pragmatico.

I tratti peculiari della programmazione strategica:

a) il novero degli attori coinvolti è estremamente ampio e tende a coincidere con l'intera platea dei potenziali *stakeholders*;
b) l'approccio è pragmatico e si concentra sui punti di accordo che consentono di superare le differenze e le controversie che possono condizionare il programma;
c) la centralità che vi riveste la dimensione partecipativa rende trasparenti gli obiettivi del programma e consente di condividere anche i loro eventuali cambiamenti.

7 Burgalassi, M., *Politica sociale e welfare locale*, Carocci, 2012.

Le indicazioni metodologiche per la predisposizione di "nuove" programmazioni territoriali per l'infanzia e l'adolescenza vanno aggiornate anche in riferimento al modificato quadro normativo che, nel tempo, ha assegnato la potestà legislativa alle regioni, che hanno progressivamente definito anche percorsi programmatori propri. Anche questo ha, probabilmente, contribuito a diversificare i modelli regionali di promozione e protezione sociale, ma da un lato è diffusa la consapevolezza tra le regioni della necessità di proseguire in un percorso unitario con l'obiettivo, da non perdere, della definizione dei livelli essenziali e, dall'altro, le conoscenze scientifiche e le tecniche della programmazione sociale tendono a definire fasi logiche standardizzate e a indicare strumenti che, nella diversità, tendono comunque all'unitarietà.

Non è compito di questo manuale indicare metodi e tecniche da utilizzare; la rappresentazione sintetica di alcuni strumenti, tecniche o metodi di programmazione del box dedicato è solo esemplificativa e assolutamente non esaustiva... è una possibile "cassetta degli attrezzi" accomunati da un'unica dimensione, quella partecipativa perché un Piano per l'infanzia e l'adolescenza o è partecipato in ogni sua fase o, semplicemente, "non è"! Il famoso detto «Per crescere un bambino ci vuole un villaggio» rappresenta una "verità" condivisa che deve trovare nel Piano per l'infanzia e l'adolescenza lo strumento per trasformare l'auspicio in scelte effettive e operative.

Infatti è, invece, un "dovere" di questo manuale indicare gli approcci metodologici che si caratterizzano per il coinvolgimento dei portatori di interesse e, quindi, che sono coerenti con lo spirito di una politica e di una collettività che, insieme, intende ancora promuovere diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e con l'evoluzione dei bisogni e delle risposte adeguate, nella consapevolezza che c'è un intimo legame tra mezzi e fini.

3.4
Caratteri distintivi della "nuova" programmazione territoriale per le nuove generazioni

Le mutate condizioni nel nostro Paese e i cambiamenti nelle politiche e nell'organizzazione dei servizi indicano due caratteri distintivi per adeguare le nuove programmazioni territoriali dei servizi sociali, e non solo, destinati alle nuove generazioni.

Sono due elementi che, negli anni, si sono rivelati decisivi per il successo delle azioni di programmazione e che oggi possono essere definiti come indispensabili. La programmazione per l'infanzia e l'adolescenza deve essere caratterizzata dalla partecipazione e dalla integrazione.

3.4.1
Per una programmazione partecipata: condivisa, responsabile, efficace

Quando ci si riferisce alla "programmazione territoriale" si intende tutto il processo, dall'iniziale conoscenza della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza alla valutazione finale di esiti e impatti, per riprendere una "circolarità evolutiva" di programmazione; di conseguenza anche la partecipazione deve essere un tratto distintivo di ogni fase.

In questa logica si propone la "sequenza" delle cinque «**C**», da utilizzare per la predisposizione della futura programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza.

- ***Consultazione***. Nella fase iniziale di ogni programmazione l'osservazione rappresenta un elemento determinante, che orienta e qualifica le fasi successive. La conoscenza e la comprensione dei fenomeni e delle connessioni oggetto di programmazione è un processo complesso e articolato che può produrre una quantità anche notevole di informazioni, più o meno standardizzate, su molteplici versanti, per cui è indispensabile utilizzare metodi e strumenti adeguati. Si può dire che la conoscenza sistematica della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia sia nata con la Costituzione, nel 1996, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza: dati, ricerche, produzione delle relazioni biennali sulla condizione dell'infanzia in Italia come previsto dalla L. 451/1997, catalogazione e classificazione della documentazione esistente e tanto altro hanno dato uno stimolo importante anche ai territori; in molte regioni sono nati osservatori dedicati. È sempre più chiaro che, per una programmazione corretta, è decisiva una base dati approfondita e condivisa, costituita da elementi qualitativi e quantitativi, da una conoscenza ampia, aggiornata e diffusa di: una serie di dimensioni oggettive, meglio se ricondotte a indicatori confrontabili; tipologia, quantità e intensità del "bisogno" e dalla "domanda", espressi o no, effettivi e percepiti, ma anche dell'"aspettativa" dei destinatari, adeguatamente decodificati; tipologia, quantità, diffusione e qualità delle "risorse" dirette e indirette per l'infanzia e l'adolescenza e del "contesto", a partire dalle risorse di capitale sociale e umano presente nell'ambito territoriale fino alle risorse strumentali e finanziarie da poter utilizzare.

Se questa è la base conoscitiva necessaria, esperti e ricercatori, anche qualificati, non bastano. Il termine "consultazione" non sembra qualificarsi particolarmente per l'accezione partecipativa, ma anche semplicemente nel significato di "chiedere il parere a un esperto" si comprende che, nell'ambito dell'infanzia e dell'adolescenza, si devono considerare esperti, portatori di conoscenza, di "saperi", ma anche di dati, informazioni, elementi... tutta una serie di "soggetti" che condividono la quotidianità di bambine e bambini, ragazze e ragazzi: famiglie, insegnanti, educatori, operatori sociali e sanitari, allenatori, volontari... e, naturalmente, gli stessi "cittadini in crescita" a cui è indispensabile chiedere di coinvolgersi, da protagonisti, nel processo programmatorio fin da questa fase.

In questa accezione la "Consultazione" è partecipazione e deve svilupparsi su due direttrici: quella della raccolta e analisi dei dati e quella della costruzione degli strumenti di lettura e di sintesi che accompagnano le fasi successive della programmazione.

- ***Concertazione***. Se dall'osservazione della realtà in tutti i suoi aspetti connessi alla condizione di infanzia e adolescenza possono essere ipotizzati scenari diversi di interventi praticabili, anche la questione della identificazione di possibili, "altri", obiettivi deve essere caratterizzata dalla partecipazione.

Il termine "concertazione", negli anni '90, acquista significato tra gli strumenti di programmazione negoziata, in riferimento prevalentemente alle politiche e ai rapporti di lavoro, finalizzata alla ricerca del consenso preventivo sulle decisioni politiche ed economiche da parte del Governo e dell'ente pubblico. In questo ambito ci si vuole riferire a una corresponsabilità condivisa in tutto il percorso di programmazione sociale: esiste un contesto, conosciuto insieme, nell'ambito del quale si costruisce un processo condiviso di ricerca partecipata attraverso cui si definiscono,

con tutti i soggetti istituzionali coinvolti, i portatori di interessi e i destinatari gli obiettivi specifici e, nelle fasi successive, le ipotesi trasformative e gli interventi più adeguati a raggiungerli.

Dall'art. 118 della Costituzione discende che il perseguimento dell'interesse generale non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche, ma riguarda anche l'azione dei cittadini, singoli e associati. L'ente pubblico non ha, più, il ruolo di unico programmatore che indica l'interesse collettivo, definisce gli obiettivi, stabilisce metodi e strumenti per raggiungerli... La titolarità dell'indirizzo delle politiche e dell'azione decisionale rimane in capo alle amministrazioni pubbliche, che hanno anche il ruolo di promuovere, facilitare, coordinare e valutare le compatibilità. Negli anni molte esperienze di programmazione sociale si sono proposte come processi di valorizzazione delle autonomie sociali e di crescita della società civile anche nella identificazione degli obiettivi collettivi da raggiungere; la programmazione per le nuove generazioni, che è stata anticipatrice anche in questo campo, può sperimentare percorsi innovativi anche in questa, delicata, fase. In questa direzione si ritiene utile indicare l'istituzione e l'utilizzo costante di "gruppi di lavoro" intersettoriali, sia nell'ambito delle diverse componenti della pubblica amministrazione, che fanno spesso fatica a dialogare, ma anche tra enti pubblici e soggetti del privato sociale, terzo settore e for profit.

- ***Coprogettazione***. Questa è la fase della "scelta dei mezzi per raggiungere gli obiettivi". Per correttezza e opportunità è necessario distinguere le due accezioni che si vogliono richiamare, ambedue utili e utilizzabili nella costruzione e realizzazione del Piano per i servizi dedicati a questo settore: un metodo di lavoro e uno strumento giuridico.

Il *metodo di lavoro* della coprogettazione, intesa come effettiva costruzione partecipata di un progetto più che la suddivisione degli incarichi nella progettazione o l'assemblaggio di parti progettuali, richiama una prassi poco praticata:

- nell'ambito degli enti pubblici i vari settori (ad esempio sociale, sanità, scuola per indicare quelli più coinvolti per l'infanzia e l'adolescenza) hanno programmazioni autonome e spesso differenti, con spazi di comunicazione minimi, quando previsti;
- nel settore privato, con il riferimento prevalente agli enti del terzo settore, le resistenze alla coprogettazione sono diffuse e, a volte, superate o "gestite", per la necessità di collaborare con altri soggetti privati per la partecipazione a bandi, gare, appalti.

Nel corso degli anni alla coprogettazione "vera e propria" (tra enti pubblici e tra pubblico e privato) è stato attribuito un effetto "volano" per superare queste resistenze, nella convinzione che la fiducia e la capacità di confronto senza pregiudizi reciproci permettesse la costruzione di proposte di intervento innovative e creative, forse un po' meno efficienti, ma probabilmente più efficaci di progetti autonomi "montati", in sequenza o in parallelo, in una programmazione solo plurale.

È evidente che il metodo di lavoro della coprogettazione, con riferimento al tema dell'assunzione di una responsabilità condivisa nella programmazione, pone diversi ordini di problemi che devono essere affrontati e risolti, con indicazioni chiare, nella fase di predisposizione degli atti normativi che avviano e indirizzano la costruzione dei Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza:

- La titolarità del governo nel processo di programmazione e le modalità di collaborazione e integrazione connesse; una dimensione che riguarda i soggetti pubblici coinvolti. La programmazione nel settore ha individuato il Comune con il supporto dato dall'Ambito territoriale sociale, facendo riferimento alla natura "istituzionalmente" sociale della programmazione per l'infanzia e l'adolescenza. Nel corso del tempo, le normative regionali hanno poi meglio contestualizzato le competenze e le connessioni.
- Il legittimo interesse dei soggetti privati che si coinvolgono in un'attività programmatoria con una forte valenza pubblica. Va risolta la questione, individuando criteri oggettivi per l'accesso, della possibilità di ricondurre i loro fini soggettivi agli obiettivi generali della programmazione sociale che riguarda l'infanzia e l'adolescenza.
- La rappresentatività dei possibili attori da individuare nella platea dei possibili partecipanti alla programmazione sociale territoriale. "Quanti", "come" e "chi" ammettere ai tavoli di programmazione tra la varietà e la diversità dei soggetti collettivi attivi sul territorio ha a che vedere con quanto la visione e le istanze che esprimono siano correttamente riferibili all'oggetto della programmazione, al benessere dell'infanzia e dell'adolescenza;
- La "capacità", progettuale, organizzativa e gestionale, impostata sulla corresponsabilità di chi partecipa al processo programmatorio. Vanno individuate le modalità di accompagnamento che permettono di assegnare le maggiori responsabilità ai soggetti che dimostrano concretamente di

non avere difficoltà e di sapersi confrontare con un metodo programmatorio che richiede un approccio e una visione "comunitari".

Nella realizzazione della coprogettazione ci sono anche reali e delicate questioni interorganizzative "tra e con" enti pubblici diversi oltre che "tra e con" soggetti privati con diversa natura giuridica. Una precondizione per superare le difficoltà è che i vari attori si pongano in una effettiva relazione di partenariato, nella consapevolezza che il vantaggio primario, e lo scopo, della coprogettazione è quello di strutturare l'apprendimento e l'applicazione di un metodo di lavoro che permette una reale collaborazione tra i soggetti pubblici e privati coinvolti.

Per far questo è necessaria una precisa azione di sistema, che in effetti riguarda tutto il percorso di programmazione sociale per l'infanzia e l'adolescenza, ed è la formazione, integrata/orizzontale, con: il confronto e la valorizzazione della base comune tra le professionalità e le organizzazioni impegnate per l'infanzia e l'adolescenza; con la sistematizzazione delle pratiche concrete; con l'individuazione dei rischi e delle possibili strategie per affrontarli; con la chiara identificazione dei ruoli e delle modalità di collaborazione. Non è un caso che la formazione, nazionale e regionale, sia stata "un", ma forse "il" principale, fattore di successo nell'applicazione della L. 285/1997.

Lo strumento giuridico della coprogettazione è, in qualche modo, "immaginato" nella L. 328/2000 e "tratteggiato" dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 marzo 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento dei sistemi di affidamento dei servizi alla persona* quando si stabilisce che «i Comuni possono indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi». Già ne *Il calamaio e l'arcobaleno*, con tutte le cautele del caso, erano state "ipotizzate" piste di lavoro per dare concretezza operativa alla coprogettazione (dagli "spazi" della L. 265/1999 alle possibili modalità di gestione esterna alternative all'appalto, quali la concessione del servizio o il "buono servizio").

Quello della coprogettazione è uno strumento complesso e articolato che da una parte richiede la definizione di un quadro normativo a supporto: linee guida regionali, regolamenti territoriali, protocolli e, dall'altro, un delicato e approfondito processo di costruzione da parte dei soggetti. L'analisi delle esperienze realizzate e la riflessione

scientifica[8] sta accompagnando questo importante percorso di cambiamento istituzionale.

Il terreno dell'innovazione e della sperimentazione di servizi, interventi e attività, anche complesse, è lo spazio principale di programmazione sociale per dare risposte adeguate ai bisogni delle nuove generazioni, per cui questo è uno strumento da utilizzare sempre di più.

- ***Cogestione***. Anche per questo termine, fortemente connesso al precedente, è importante richiamare il significato culturale prima ancora delle implicazioni operative, peraltro collegate anche allo strumento giuridico della coprogettazione.

Una progettualità importante e di interesse generale come quella che riguarda l'infanzia e l'adolescenza ha bisogno di una "gestione in comune", fatta insieme; con modalità che possono differenziarsi in base ai servizi e agli interventi da gestire. Ma con un approccio collaborativo che esprima la corresponsabilità: il rendere conto alla collettività e il saper rispondere con l'accordo di tutti i soggetti coinvolti.

Cogestione è anche il termine che si riferisce alla partecipazione attiva dei lavoratori nei processi decisionali delle aziende, ma in questo contesto anche il significato giuridico assume una connotazione particolare: il ruolo che va riconosciuto ai cittadini, singoli o organizzati in realtà associative o cooperative, sia come rappresentanti dei destinatari degli interventi sociali (co)progettati a partire dai loro stessi bisogni, sia come vero e proprio soggetto attuatore, al pari degli altri (enti pubblici, enti privati ecc.), in grado di diventare uno degli autori.

Nella specifica dimensione giuridica, da un lato è importante prevedere per gli enti del terzo settore la partecipazione a nuove forme di gestione associata di servizi con la committenza pubblica e, dall'altro, la cogestione si configura come uno strumento potenzialmente capace di innovare anche le forme di rapporto consolidate, dove questi soggetti non operano più in termini di meri erogatori di servizi, o di agenti "delegati", ma assumono un ruolo attivo, propositivo, di investimento e corresponsabilità sociale.

8 De Ambrogio, U., Guidetti, C., *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2016.

- ***Controllo partecipato***. Spesso i termini monitoraggio, verifica, valutazione (spesso confusi come sinonimi) determinano "resistenze" più o meno marcate nei soggetti coinvolti nella concretizzazione di una progettualità, ma l'idea del "controllo" viene "tollerata male" da quasi tutti, perché collegata all'intromissione o a una "etero direttività". Per comprendere cosa si intende per "controllo partecipato" e perché è utile attivarlo può essere opportuno partire da un paio di domande.

Come evitare che la realizzazione di una programmazione per l'infanzia e l'adolescenza vada "fuori controllo"? Chi può o deve "controllare" che ciò che si fa corrisponde formalmente a ciò che è stato progettato, ma anche, sostanzialmente alle finalità assegnate?

È evidente che i significati e i livelli di controllo sono diversi e che, in ogni caso, va garantita la "terzietà" necessaria affinché il controllore non sia anche il controllato o che ci siano delle collusioni che falsano la funzione. D'altra parte se devono essere garantiti adeguati "controlli" di "correttezza", "legittimità", "conformità", "adeguatezza"... è necessario che i criteri alla base di questi siano condivisi, e che siano socializzati i risultati di queste operazioni, assicurando sempre trasparenza e massima diffusione. Una dimensione di partecipazione va garantita per ogni livello e tipologia di "controllo".

In altri capitoli del manuale si approfondiranno le tematiche del monitoraggio e della valutazione; è però importante ribadire come anche le attività di "controllo", partecipato, siano un necessario strumento di garanzia, di regolazione, di governo della programmazione in questo settore.

Non è semplice costruire un reale e corretto processo partecipativo perché è necessario approfondire diversi aspetti:

- una enunciazione chiara e aperta di cosa si intende per partecipazione;
- gli obiettivi, i contenuti e le metodologie di come si vuole adottare il percorso partecipativo in ognuna delle cinque "C" che caratterizzano la programmazione per l'infanzia e l'adolescenza;
- le tipologie di attori che interagiscono nel processo di partecipazione, identificando i ruoli e governando le relazioni;
- i requisiti e le implicazioni collegate a una effettiva e rispettosa attività di partecipazione;
- le modalità di coinvolgimento diretto dei "cittadini in crescita", adatte alle diverse età.

La partecipazione non è solo una metodologia per "avvicinarsi" ai bisogni dei destinatari dei progetti o per "coinvolgere" i gestori di interventi e servizi, ma può e deve diventare la modalità per affiancare al "*government*" (con riferimento alla titolarità e alla funzione di coordinamento del soggetto pubblico) la necessaria "*governance*" (in relazione al senso di appartenenza, alla corresponsabilità della collettività e alle potenzialità innovative) nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

3.4.2
Per una programmazione integrata: istituzionale, organizzativo/gestionale, professionale

> Le conoscenze utili nella pratica della pianificazione sono inevitabilmente interdisciplinari ed è necessario un approccio interdisciplinare per osservare e intervenire in modo sistematico sulle interazioni tra le persone, tra spazi fisici e relazioni sociali, tra condizioni economiche e vita sociale. La programmazione e la progettazione sono sempre stati degli ambiti di confronto e di confluenza di una pluralità di discipline e di esperienze applicative[9].

L'affermazione, condivisibile in generale, si arricchisce di significati per l'area delle nuove generazioni e, non a caso, è la stessa norma del 1997 che indica la strada della programmazione integrata sia quando fa riferimento alle "finalità dei progetti" che quando individua i firmatari degli accordi di programma che devono approvare i piani territoriali di intervento: enti locali, provveditorati agli studi, aziende sanitarie locali, centri per la giustizia minorile.

L'indicazione della legge non è quella di "aderire" alla programmazione sociale per l'infanzia e l'adolescenza da parte di altri attori istituzionali, ma quella di concorrere alla costruzione della programmazione degli interventi e dei servizi per i "cittadini in crescita", contribuendo con la propria specificità a garantire unitarietà a tutte le programmazioni di settore.

Per sottolineare il valore e il significato di "programmazione integrata" per l'infanzia e l'adolescenza e per suggerire un approccio metodologico coerente si può affrontare il tema della "***salute***" declinato in relazione alle esigenze delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi (cfr. box dedicato).

9 Siza, R., *Manuale di progettazione sociale*, Franco Angeli, Milano, 2018.

METODOLOGIA

LA SALUTE COME RIFERIMENTO DELLA "PROGRAMMAZIONE INTEGRATA" PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

a) L'evoluzione del concetto di salute.

Sulla necessità dell'adozione del modello bio-psico-sociale per affrontare le tematiche della salute la convinzione è abbastanza generalizzata, ma si è andati avanti perché la Commissione salute dell'Osservatorio europeo su sistemi e politiche per la salute, nel 2010, ha definito la salute come «lo stato emotivo, mentale, fisico, sociale e spirituale di benessere, che consente alle persone di raggiungere e mantenere il proprio potenziale personale nella società». Viene riconosciuta importanza e attenzione alla sfera "immateriale", alla dimensione esistenziale, che diventa necessaria al pari delle altre per cercare di raggiungere un benessere globale... e questa, probabilmente, è una componente decisiva nell'infanzia e nell'adolescenza.

Chi si occupa della salute delle persone di minore età, coerentemente con la concezione integrata di salute che si è sviluppata, è tenuto ad adottare una strategia di analisi multidimensionale della condizione della persona in crescita e una serie di azioni integrate, di sistema, tra le professionalità e i soggetti coinvolti.

b) Il governo unitario dei determinanti di salute.

A partire dai "prerequisiti della salute", condizioni e risorse iniziali in cui tutti devono essere messi per poter raggiungere il proprio "massimo" di salute, della Carta di Ottawa del 1986, in cui si tracciano le linee per la promozione della salute, sono stati identificati i «determinanti della salute» come i fattori che influenzano lo stato di salute di un individuo e, più in generale, di un gruppo di persone, di una comunità, della popolazione. Alcuni determinanti non sono modificabili (genetica, sesso, età), ma tutti gli altri sì: socio-economici, ambientali, stili di vita, accesso ai servizi.

Proprio perché caratterizzate dalla crescita, è nell'infanzia e nell'adolescenza che le azioni per la salute in queste fasce di età, che tengano conto dei "determinati" della salute sono "determinanti" e devono caratterizzarsi per: un'attenzione alle specificità generali della condizione di infanzia e adolescenza, ma anche alle situazioni personali; la connessione e la convergenza degli interventi; la considerazione che la diseguale distribuzione della salute all'interno della popolazione colpisce le fasce più fragili e, quindi, anche le minorenni e i minorenni.

c) La salute come esito della relazione tra sistemi.

La salute, «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» (art. 32 Costituzione) è il "risultato", la sintesi, di tutti i "sistemi" che regolano la vita delle persone della comunità sociale: sanità, sociale, formazione e scuola, lavoro, ambiente, formazioni sociali, giustizia. Ci deve essere coerenza tra tutti i sistemi che organizzano le relazioni tra le persone, i gruppi, le formazioni sociali, altrimenti la "salute", per ognuno e per tutti, non si mantiene, non si raggiunge, non si recupera. Per tutti, ma anche qui con un'attenzione specifica all'infanzia e all'adolescenza, va posta particolare attenzione alla integrazione tra il sistema dei servizi sociali e il sistema dei servizi sanitari perché la persona è una... dove finiscono i bisogni sociali e cominciano i bisogni sanitari? o viceversa? Non è possibile dare risposte "distinte" ai bisogni di salute di bambine e bambini, ragazze e ragazzi; la programmazione e la realizzazione degli interventi "deve" essere integrata.

In questa linea la programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza di cui si tratta in questo manuale è centrata sulla dimensione sociale, ma si connette e integra con le programmazioni specifiche di settore di altri "sistemi" di servizi e interventi.

Sanità. Nel Programma delle attività territoriali (PAT), a livello di distretto sanitario, trovano spazio i bisogni di salute che hanno la necessità di specifici interventi sanitari, dalla prevenzione alla presa in carico, coinvolgendo: i servizi che si occupano del "percorso nascita", i consultori familiari, i dipartimenti di prevenzione, i pediatri di libera scelta...

Scuola. Il Piano dell'offerta formativa (POF) è un atto che si riferisce alle scelte pedagogiche, organizzative e gestionali di una scuola e, quindi, è anche sicuramente espressione dell'autonomia scolastica, ma deve perseguire una coerenza con gli altri POF delle scuole di un territorio omogeneo e non può prescindere da una concezione allargata di offerta formativa, che coinvolga gli altri soggetti istituzionali e tutte le formazioni sociali attive.

Giustizia. La programmazione delle componenti della giustizia minorile sembra difficilmente compatibile con quelli di altri settori, ma i centri per la giustizia minorile, nel corso degli anni, hanno saputo individuare strade di prevenzione che incrociano altre dimensioni:

dai programmi di prevenzione della devianza e contenimento della recidiva con particolare riguardo all'educazione alla legalità, ai progetti di inclusione socio-lavorativa e di semi-autonomia per i giovani, italiani e stranieri, da realizzare in stretta collaborazione con gli enti territoriali, le associazioni, le imprese sociali; dalla mappatura delle risorse e dei servizi resi disponibili dalla rete territoriale per migliorare l'integrazione dell'attività operativa degli uffici con gli enti pubblici e privati, a progetti di reinserimento socio-lavorativo che necessitano di strutture di accoglienza residenziale e di interventi integrati di formazione professionale e lavoro, da sviluppare congiuntamente alle reti di welfare territoriale.

Ambiente. Se è vero che la tutela dell'ambiente è materia di competenza esclusiva dello Stato è altrettanto vero che le regioni hanno competenze significative in questo settore di particolare importanza e interesse per le giovani generazioni: dai Piani di azione ambientale all'educazione alla sostenibilità e all'educazione ambientale.

Cultura. È necessario coniugare la tutela e la promozione di beni culturali, cinema, teatro, musei... per una fruizione adatta anche ai cittadini di minore età. Diverse e diffuse sono le esperienze, basta collegare le loro programmazioni ai Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza per avere un effetto moltiplicatore molto positivo.

Ogni regione e ogni territorio saprà come integrare questo "elenco minimo", con creatività e innovazione. Le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi hanno il diritto che le istituzioni che "li riguardano" siano impegnate in una programmazione coerente di promozione e tutela, di una programmazione integrata.

METODOLOGIA

ALCUNI STRUMENTI E TECNICHE PER UNA PRGRAMMAZIONE PARTECIPATA

1. Brainstorming
2. Focus Group
3. Open Space Technology
4. Metaplan
5. World Cafè
6. Town Meeting elettronico
7. Dibattito pubblico
8. Project Cycle Management (PCM)
9. Analisi SWOT
10. Goal Oriented Project Planning (GOPP)
11. Quadro Logico (Logical Framework)
12. Work Breakdown Structure (WBS)
13. Diagramma di Gantt
14. Teoria U
15. Modello Lundy

1. Il **Brainstorming** ("tempesta del cervello") è una tecnica di gruppo, diffusasi a partire dalla fine degli anni '50, utilizzata per generare nuove soluzioni rispetto a una specifica problematica attraverso la produzione di idee senza alcun limite o vincolo da parte dei partecipanti del gruppo, che hanno la possibilità di esprimere il proprio pensiero senza pregiudizi o critiche preventive. Il brainstorming prevede due fasi: una fase divergente, in cui si producono idee a ruota libera, e una fase convergente, in cui le idee vengono valutate e selezionate al fine di raccogliere le più interessanti e realizzabili.

2. Il **Focus Group** è un metodo di intervista di gruppo, non standardizzato e non strutturato elaborato nei primi anni '40 dall'americano Robert K. Merton. Il Focus Group risponde a precise regole di preparazione, organizzazione e gestione; coinvolge un numero variabile di partecipanti omogenei rispetto alle caratteristiche sociali e culturali. È un metodo che valorizza l'interazione sociale che si crea durante la sua realizzazione nella convinzione che questa sia una risorsa importante nel trasmettere informazione, consapevolezza dei propri ruoli e crescita culturale dei partecipanti e di chi conduce il focus.

3. L'**Open Space Technology** nasce da un'intuizione di un americano, Harrison Owen. È uno strumento di apprendimento informale che agevola la circolazione di informazioni, conoscenze, esperienze all'interno di organizzazioni e permette di affrontare processi di cambiamento quando è necessario un confronto su questioni complesse e dove non esiste una soluzione univoca. La passione, l'interesse e la responsabilità sono gli elementi fondamentali su cui questa metodologia si fonda; l'Open Space si basa sull'autorganizzazione, lascia liberi i partecipanti di operare come meglio credono, utilizzando le modalità di lavoro che ritengono più utili e produttive.

4. Il **Metaplan** è una tecnica di rilevazione dati, a basso grado di strutturazione, orientata a ottimizzare il processo di comunicazione all'interno di un gruppo per favorire, in un arco di tempo circoscritto, il conseguimento di una soluzione/decisione. Nato negli anni ´70 in Germania per opera dei fratelli Schnelle, il Metaplan è basato sulla raccolta di opinioni dei partecipanti attraverso l'uso di tecniche di visualizzazione e la loro successiva organizzazione in blocchi logici fino alla formulazione di piani operativi in cui sono evidenti sia le problematiche rilevate sia le possibili soluzioni.

5. Il **World Cafè** è una metodologia che si ispira ai vecchi caffè, creando un ambiente di lavoro che ispiri i partecipanti e li inviti a una discussione libera e appassionata. La sua particolarità è quella di lasciare che le discussioni siano tendenzialmente autogestite dai partecipanti all'interno di un quadro comune e sotto la guida di alcune domande di riferimento. La tecnica si è rivelata utile per moderare la discussione in gruppi di diverse dimensioni e per fornire un supporto nelle fasi iniziali dei processi partecipativi e deliberativi.

6. Il **Town Meeting elettronico (e-TM)** è uno strumento di confronto deliberativo che permette il coinvolgimento di grandi gruppi di persone – da qualche decina a diverse centinaia – nella discussione su un tema; concepisce la partecipazione come una fase del processo decisionale, non come il luogo delle decisioni. La Regione Toscana, con la LR 69/2007, lo ha sperimentato in alcuni settori delle politiche di competenza regionale.

7. Il **Dibattito pubblico** è una modalità di coinvolgimento dei cittadini sia come singoli sia come gruppi organizzati nella procedura di sviluppo di grandi interventi che riguardano il territorio. La Regione Toscana lo ha utilizzando anche in relazione all'approvazione della LR 46/2013.

8. Il **Project Cycle Management** (PCM) identifica la metodologia e l'insieme di strumenti che la Commissione europea ha introdotto agli inizi degli anni '90 per garantire una maggiore efficacia dei progetti e dei programmi, nonché un miglioramento complessivo dei meccanismi di gestione degli stessi. Identifica le fasi fondamentali che scandiscono il ciclo di vita di un progetto: programmazione (linee-guida), identificazione (progettazione di massima), formulazione (progettazione esecutiva), finanziamento, realizzazione, valutazione. Trattandosi di un percorso ciclico, il PCM consente di sottoporre il progetto a verifica continua, sin dalla sua prima formulazione e di intervenire in itinere sull'attività progettuale, apportando modifiche e/o miglioramenti.

9. L'**Analisi SWOT** è una tecnica di analisi utile a inquadrare il contesto nel quale si inserisce un progetto, evidenziando fattori e attori (interni ed esterni) che possono influire positivamente o negativamente sul progetto. Si costruisce su una matrice divisa in quattro campi, dedicati rispettivamente ai punti di forza [*Strenghts*] e di debolezza [*Weak-nesses*] del livello interno, alle opportunità [*Opportunities*] e alle minacce [*Threats*] del livello esterno al progetto. Con l'analisi SWOT si potrà fare una prima valutazione sulla realizzabilità del progetto, prima di impegnare ulteriori forze ed energie; inoltre, l'analisi SWOT fornirà una serie di indicazioni preziose sia in fase di programmazione che realizzazione.

10. Il **Goal Oriented Project Planning (GOPP)** (pianificazione del progetto orientata agli obiettivi), nell'ambito del PCM, è un metodo che facilita nei gruppi la definizione, la pianificazione e il coordinamento dei progetti utilizzando un processo partecipativo; facilita i processi di partecipazione ed *empowerment*; è una metodologia di progettazione partecipativa adottata in numerosi bandi europei. Si articola in due fasi principali: a) analisi del contesto (analisi degli attori chiave, analisi dei problemi, analisi degli obiettivi); b) definizione dell'intervento progettuale mediante lo strumento del Quadro Logico (*Logical Framework*).

11. Il **Quadro Logico** (*Logical Framework*) è una matrice che permette di rappresentare in maniera sintetica il quadro complessivo di un progetto. L'adozione del Quadro Logico come metodologia di progettazione aiuta a definire con precisione il campo di azione di un progetto: obiettivi generali, obiettivi specifici, attività, risultati. Con l'ausilio del Quadro Logico è possibile strutturare e analizzare una serie di informazioni:

- le relazioni logiche e causali tra obiettivi generali, obiettivi specifici, risultati e attività del progetto;
- i fattori esterni (opportunità e minacce) che possono influenzare il progetto;
- gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi.

Il Quadro Logico è uno strumento chiave della gestione di progetti e viene utilizzato in tutte le sue fasi:

- ideazione: permette di analizzare la situazione esistente in cui si situa il progetto e di enucleare potenziali obiettivi e strategie;
- pianificazione: supporta l'attività di pianificazione permettendo di identificare obiettivi chiari e risultati misurabili;

- realizzazione: fornisce uno strumento di gestione per supportare la programmazione e il monitoraggio del lavoro;
- chiusura: fornisce uno schema riassuntivo di quanto è stato progettato e, quindi, una base per la valutazione dei risultati e dell'impatto del progetto.

12. La **Work Breakdown Structure (WBS)** è una struttura gerarchica "ad albero" che rappresenta graficamente la scomposizione del progetto in parti più piccole per il raggiungimento degli obiettivi previsti. Ogni livello inferiore rappresenta una definizione sempre più dettagliata di un componente del progetto. È utile per mettere in relazione l'obiettivo finale e fra di loro le azioni necessarie alla sua realizzazione.

13. Il **Diagramma di Gantt** è uno strumento di supporto alla programmazione e alla gestione dei progetti, ideato dallo statunitense Henry Laurence Gantt nel 1917. È usato principalmente nelle attività di Project Management, ed è costruito partendo da un asse orizzontale, a rappresentazione dell'arco temporale totale del progetto, e da un asse verticale, a rappresentazione delle mansioni o attività che costituiscono il progetto stesso.

14. La **Teoria U**, di Otto Scharmer, nata nel 1997, è un metodo che parte dalla consapevolezza individuale per arrivare al cambiamento dei sistemi. La Teoria U fornisce delle risposte con una miscela di innovazione, pensiero sistemico e guida al cambiamento dal punto di vista dell'evoluzione della coscienza umana. La teoria è composta da un quadro strutturale per imparare a vedere il punto cieco nella leadership e nel cambiamento di sistema; un metodo per implementare un cambiamento basato sulla consapevolezza; si definisce come una narrazione per il cambiamento evolutivo della società.

15. **Modello Lundy** della partecipazione dei bambini, elaborato dalla prof.ssa Laura Lundy della Queen's University di Belfast dove si elabora un modello (modello Lundy appunto) che nel concettualizzare il dettato dell'art. 12 individua quattro elementi fondamentali quali: spazio, voce, ascolto e influenza (in questo ordine) basilari per realizzare la reale partecipazione del bambino nelle scelte che gli competono.

3.5
Accompagnare la "nuova" programmazione territoriale per le nuove generazioni

"Accompagnare" è un verbo che descrive il senso dell'intero manuale, orientato a favorire una progettazione che sia "nuova", ma radicata nei valori e nelle importanti pratiche degli ultimi venti anni ispiratesi ai pr.

Sono tre le accezioni di "accompagnare" coerenti con l'approccio metodologico e con i contenuti della programmazione territoriale di intervento in questo settore:

- andare insieme, seguire... per proteggere, sostenere, sorreggere;
- condurre, "guidare"... per evitare di perdersi e di non raggiungere la meta;
- accordare, armonizzare... perché gli strumenti suonino bene insieme.

Alla base di questi significati c'è un concetto importante, la "conoscenza", che è presupposto per la comprensione e per la consapevolezza, indispensabili per portare a termine l'impegno della programmazione; tra l'altro tutti concetti che presuppongono la "relazione", il "con" che dà valore alla programmazione territoriale di interventi e servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Per accompagnare è necessario conoscere... la condizione, i bisogni, le aspettative e i desideri, le risorse a disposizione, le criticità e le opportunità, i modelli organizzativi e gestionali, le dinamiche relazionali, gli esiti e gli impatti di azioni e interventi...

Il concetto di "conoscenza" va declinato in altri concetti che vanno tenuti presenti per seguire, orientare, armonizzare tutte le fasi di ogni "nuova" programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza.

I concetti si sviluppano in maniera diversa a seconda degli ambienti e delle culture a cui fanno riferimento, per cui tendono a variare nel tempo e a essere, comunque, il risultato di mediazioni tra i diversi soggetti; quindi è necessario chiarire i significati e le accezioni dei concetti per evitare confusioni e sovrapposizioni.

Per conoscere insieme e collaborare è essenziale:

- condividere il significato dei concetti utili a favorire la conoscenza comune;
- contestualizzare i concetti all'interno del campo di azione e di significato in cui si opera.

Per "accompagnare" l'azione di quanti sono impegnati in un processo di programmazione per l'infanzia e l'adolescenza si propone un "percorso", con alcuni concetti presenti in fase di preparazione, di realizzazione e di analisi dei risultati; sono concetti "mappa", per orientarsi che vanno tradotti in concetti "operativi" per agire il cambiamento.

È evidente che la "conoscenza", e i "concetti" a essa collegabili, non riguardano soltanto la fase iniziale della programmazione, ma tutta la sequenza delle cinque "C" descritta nel precedente paragrafo 3.4.1.

- Dato

Il "dato" è definito come una descrizione originaria e non interpretata di un fenomeno, evento, o fatto. Per anni è stato rimproverato alle politiche sociali di non avere un'adeguata "cultura del dato", per cui le scelte non potevano basarsi su una conoscenza "oggettiva" delle situazioni, delle condizioni. Sicuramente l'attenzione alla rilevanza del dato come base della conoscenza è cresciuta e maturata; le "basi dati" sul sociale ci sono, sono aggiornate e importanti, anche se i margini di miglioramento sono molti; anche in questo ambito le politiche hanno rappresentato un esempio anticipatore, con riferimento all'applicazione delle norme del 1997.

Un percorso di conoscenza che trova la sua "origine" nel testo: *Diritto di crescere e disagio. Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*[10], del 1996, con i primi "dati" faticosamente recuperati, e passa per la grande riflessione sugli "indicatori" costituita dal Quaderno 51 del Centro nazionale: *L'Italia 'minore'*[11], che propone un'accurata aggregazione e analisi dei diversi indicatori statistici istituzionali disponibili... ma non si ferma, prosegue con rigore scientifico e sensibilità/vicinanza all'infanzia e all'adolescenza, come testimonia il sottotitolo del medesimo quaderno: *Mappe di indicatori sulla condizione e le diseguaglianze nel benessere dei bambini e dei ragazzi*.

Un altro riferimento importante è il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS). Il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 ha istituito il SIUSS con il quale si è inteso creare una raccolta coordinata di dati capace di monitorare le politiche pubbliche nel settore sociale. Il SIOSS - Sistema informativo dell'offerta dei servizi

10 https://www.minori.gov.it/it/minori/diritto-di-crescere-e-disagio-rapporto-sulla-condizione-dellinfanzia-e-delladolescenza-italia

11 https://www.minori.gov.it/it/minori/quaderno-51-litalia-minore

sociali, istituito dal decreto ministeriale 103 del 22 agosto 2019 ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 147 del 2017, è parte del SIUSS. Il SIOSS è articolato in differenti componenti utili a organizzare dati e informazioni per conoscere l'organizzazione dei servizi, interventi e destinatari/beneficiari, nonché per monitorare i LEPS e verificare la programmazione e la rendicontazione delle risorse. La Banca dati dei servizi attivati e la Banca dati delle professioni consentono di fornire una lettura completa dell'offerta del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali, delle professionalità coinvolte e dell'organizzazione degli ATS. L'unità di rilevazione del SIOSS è l'ambito territoriale sociale, quale aggregazione di Comuni che sono le unità elementari di analisi.

Nel corso del tempo, gli allegati e liste associate alle prestazioni hanno subito aggiornamenti utili a potenziare la capacità informativa del sistema e altre ne potranno subire per renderli sempre più aderenti ai bisogni di conoscenza basata sui dati.

Di "dati" ce ne sono moltissimi e di diversi tipi, ma essendo valori o elementi "grezzi", da un lato è difficile scegliere quelli più adeguati a descrivere il fenomeno che interessa e, dall'altro, non sono immediatamente utilizzabili per costruire la conoscenza. Pertanto un "dato" è un elemento conosciuto, un'informazione grezza o elementare ed è solitamente costituito da "simboli" che devono essere elaborati e contestualizzati. Un "dato" fornito al sistema acquista senso, e quindi valore, solo se posto in relazione a un contesto, solo se diventa l'esito di un processo di interpretazione che gli fa acquisire significato; cioè se diventa "informazione".

- Informazione

L'"informazione" è il risultato dell'elaborazione e dell'interpretazione dei dati grezzi. L'informazione rappresenta l'esito di un processo conoscitivo, nell'ambito di un contesto, con un significato. L'informazione riguarda il modo in cui un "sistema" acquisisce conoscenza del mondo esterno. Le informazioni sono essenziali per compiere delle scelte; rappresentano una risorsa forte per la conoscenza e l'azione. L'informazione è correlata alle dimensioni della convivenza civile, della qualità della vita delle persone.

Viviamo nel cosiddetto "mondo dell'informazione", ma con il "bombardamento" di "notizie" di tutti tipi che ognuno riceve, si è formato un "rumore di fondo" che rende difficile ogni discernimento.

Anche rispetto alla programmazione sociale la cresciuta disponibilità di informazioni pone delle difficoltà, a partire dal rischio della contrapposizione tra sistemi interpretativi diversi dei "dati" che determinano "informazioni" spesso contrapposte, tutte "oggettive" e "uniche".

In questo senso va ribadita la rilevanza della "cultura informativa", cioè della capacità di individuare tra i diversi dati e le loro correlazioni quelle informazioni che risultano utili per la gestione e il governo.

Anche nell'ambito dell'infanzia e dell'adolescenza la relazione tra informazione e programmazione deve essere caratterizzata dalla *trasparenza* (l'informazione deve essere corretta, chiara, comprensibile e completa) e dalla *partecipazione* (sia in fase di raccolta che in fase di diffusione/restituzione delle informazioni).

Quando si "scelgono" le informazioni per la costruzione e la realizzazione della programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza bisogna tener presente che devono essere:

- fondate sulla popolazione, cioè i "cittadini di minore età";
- orientate a individuare i loro problemi, i loro bisogni, le loro necessità;
- riferite alle bambine e ai bambini, alle ragazze e ai ragazzi, per migliorare la loro esistenza e le condizioni di crescita;
- utili a chi organizza e decide come a chi è impegnato con responsabilità verso questa fascia di popolazione;
- aggiornabili e aggiornate con costanza;
- utilizzabili per le finalità della programmazione sociale, in tutte le sue fasi.

Nell'ambito della programmazione sociale in generale, e per l'infanzia e l'adolescenza in particolare, è necessario organizzare e garantire un corretto "ciclo" dell'informazione:

- l'informazione va raccolta,
- l'informazione va selezionata,
- l'informazione va integrata,
- l'informazione va classificata,
- l'informazione va archiviata,
- l'informazione va aggiornata,
- l'informazione va aggregata/elaborata,
- l'informazione va interpretata,
- l'informazione va trasmessa,
- l'informazione deve tornare a chi l'ha prodotta,
- l'informazione va diffusa alla popolazione.

Per farlo non solo servono persone con professionalità, ma un accordo complessivo, di sistema, che permetta un efficace ed efficiente scambio delle "informazioni" tra tutti i soggetti coinvolti.

Un *sistema informativo* è l'insieme dei metodi e delle procedure formali e informali, un insieme di tecniche e di tecnologie che servono per raccogliere, immagazzinare, elaborare, distribuire, scambiare le informazioni fra elementi/soggetti del sistema.

Ai diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, locale) è, generalmente, a buon punto la realizzazione di adeguati sistemi informativi "sociali" (anche) per l'infanzia e l'adolescenza; quello che spesso manca è il collegamento e lo scambio di dati/informazioni con altri sistemi informativi, della sanità, della scuola, della giustizia...

Queste connessioni sarebbero molto utili perché è evidente la stretta relazione che c'è tra *sistema informativo* e *sistema organizzativo* nella predisposizione e realizzazione della programmazione sociale per l'infanzia e l'adolescenza.

- Documentazione

La "documentazione" è la raccolta criticamente ordinata di materiale informativo sia documentario sia bibliografico.

La documentazione, come ha ampiamente dimostrato l'esperienza delle banche dati su servizi/progetti finanziati con fondi dedicati, quali il fondo 285 e oggi fondo nazionale infanzia e adolescenza, è uno strumento fondamentale all'interno della programmazione e progettazione sociale. L'"oggetto" della documentazione in un'attività di programmazione va dagli elementi di avvio e di implementazione fino agli esiti dei progetti.

La documentazione è sia uno strumento tecnico della ricerca (in generale, ma anche sociale), sia una disciplina che, a partire dalla costruzione di "basi dati" (riferite a oggetti e argomenti anche molto diversi: dalle monografie alle pubblicazioni periodiche al materiale grigio, dai dati statistici alla documentazione di servizio...) ha come obiettivo fondamentale la comunicazione dell'informazione.

La documentazione accompagna la programmazione sociale e, soprattutto, svolge importanti funzioni nella realizzazione dei progetti in cui è articolata[12]:

- favorisce l'oggettivazione e la rielaborazione personale e di gruppo dell'esperienza condotta;

12 Lo *Schema di classificazione infanzia e adolescenza*, che permette di avere una sorta di catalogo classificato, è stato propedeutico al *ThIA - Thesaurus italiano infanzia e adolescenza*, uno strumento di indicizzazione che consente ricerche precise e ragionate. Per favorire negli operatori la

- costituisce uno strumento di gestione delle attività del progetto (riguarda le attività di programmazione, monitoraggio e valutazione del progetto);
- rappresenta una fonte di informazioni per attività di comunicazione nei confronti dei vari soggetti che hanno un qualche interesse nel progetto;
- crea una memoria storica del progetto.

È importante avere una corretta metodologia di documentazione con la consapevolezza che essa passa per alcune fasi:

- ricerca delle fonti (soggetti, enti, archivi, tipologie di informazioni, valutazione della qualità e compatibilità delle informazioni);
- raccolta e sistematizzazione dei dati e delle informazioni (fase della catalogazione delle informazioni);
- lettura e selezione delle informazioni (eventuale sintesi dei documenti, rilevazione dei modelli, concetti, ipotesi, interpretazioni...);
- diffusione dei dati e delle informazioni.

- Monitoraggio

Il "monitoraggio" è una raccolta sistematica di dati che accompagna tutto un programma o l'attività di un servizio, consiste nell'accertamento e nella descrizione puntuale e metodica dello stato avanzamento.

Il monitoraggio della programmazione viene svolto da più soggetti, ai diversi livelli, con strumenti adeguati alle differenti esigenze e situazioni, ma coerenti; per cui si possono distinguere più "tipologie" di monitoraggio:

- Strategico: realizzato dal livello di governo della programmazione e, con caratteristiche diverse, dagli organi dell'amministrazione centrale o periferica che hanno i compiti di controllo o vigilanza. Nello specifico del Piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza era, e forse dovrebbe ancora essere, il Comitato dei Sindaci dell'Ambito territoriale che attiva questo monitoraggio, prevedendo le modalità di realizzazione nell'accordo di programma. Gli enti amministrativi sovraordinati sono certamente la regione ed eventuali ministeri o enti statali che hanno titolarità nella promozione o nel finanziamento delle programmazioni e delle progettualità.
- Gestionale: realizzato dal centro responsabile di più progetti. Nella programmazione territoriale in questo settore è l'organo "tecnico" deputato alla programmazione e alla realizzazione complessiva.
- Operativo: realizzato dai diversi responsabili di progetto. Ogni programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza è costituita da più progettualità, per ognuna delle quali c'è un responsabile della realizzazione che ha la necessità realizzare questo tipo di monitoraggio che confluisce in quello gestionale.
- Esecutivo: realizzato dai referenti di componenti/sezioni del progetto o degli uffici del servizio. Gli operatori dei progetti e dei servizi inseriti nella programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza non sono, tanto e solo, i soggetti incaricati delle "ricognizioni" previste dalle varie tipologie di monitoraggio; sono essi stessi responsabili del monitoraggio esecutivo che permette loro di avere costantemente il polso della situazione e di agire con tempestività per, eventualmente, riorientare l'attività verso gli obiettivi prefissati.

Il monitoraggio è collegato al concetto di ricognizione e comprende varie operazioni, declinate diversamente in relazione alla "tipologia":

- definizione degli elementi oggetto di monitoraggio;
- definizione degli strumenti di monitoraggio;
- rilevazione dell'andamento attraverso periodiche ricognizioni;
- annotazione descrittiva dell'andamento;
- verifica dell'esistenza di eventuali scarti fra andamento previsto e andamento effettivo;
- comunicazione al "centro di governo" degli esiti con segnalazione (automatica o ragionata) degli scarti che eventualmente eccedano le tolleranze previste.

La "verifica" è collegata al monitoraggio, in quanto è l'accertamento del raggiungimento dei risultati, dell'esistenza di determinate condizioni o fattori utili a favorire/ostacolare il perseguimento degli obiettivi dichiarati; anche la verifica, come il monitoraggio, non implica la formulazione di giudizi.

Anche l'"audit", in genere, fa riferimento a un'attività di monitoraggio, in quanto è l'analisi delle discrepanze fra uno stato di fatto e una "norma", generalmente stabilita da un'"autorità" che si caratterizza in base agli aspetti analizzati: "audit legale", "audit finanziario", "audit tecnico". Rispetto alla programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza lo strumento dell'audit è stato e può

conoscenza e la consapevolezza dell'importanza della documentazione si può ancora far riferimento al grande lavoro svolto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, fin dalla sua costituzione, con lo stimolo e l'ispirazione del suo storico presidente Alfredo Carlo Moro.

essere positivamente utilizzato nell'ambito del "monitoraggio strategico". È risultato spesso efficace anche l'"audit tra pari", con modalità mutuate dall'"audit clinico", che si caratterizza per essere una revisione condotta "tra pari", non *top down*, centrata su processi ed esiti: uno strumento ormai multidisciplinare e multiprofessionale. L'"audit tra pari" è utile per lo sviluppo delle competenze professionali e della responsabilità, in questo senso può costituire anche un'occasione di formazione sul campo e uno strumento di valutazione.

- Valutazione

La "valutazione" è un'attività complessa, connessa al metodo della programmazione, attraverso la quale si verificano i benefici raggiunti, rispetto alle risorse impiegate e agli obiettivi posti, nonché l'adeguatezza delle strategie attuate per il raggiungimento dei risultati stessi.

Nell'"universo mondo" della valutazione è necessario individuare le dimensioni che sono coerenti con la programmazione e le progettualità per le nuove generazioni.

In generale sono "compatibili" e "necessarie" le diverse "funzioni":

- valutazione come supporto al processo di scelta;
- valutazione di processo (come supporto alla gestione di progetti, interventi, servizi);
- valutazione di risultato o di programma (come verifica dei risultati prodotti dall'implementazione o della gestione organizzativa);
- ricerca valutativa, finalizzata alla verifica degli impatti, anche oltre gli esiti, e dei "fattori di successo" utili per la riproducibilità di una politica o di un progetto.

Anche rispetto ad "approcci", e tecniche collegate, la valutazione della programmazione e dei progetti per l'infanzia e l'adolescenza può essere variamente articolata[13]:

- approccio basato sull'autovalutazione;
- approccio basato sul giudizio degli esperti;
- approccio basato sul giudizio degli utenti;
- approccio multicriteri.

Va evitata la possibile confusione tra valutazione e controllo di legittimità che è necessario rispetto a una programmazione di interventi che utilizza fondi pubblici.

13 Cfr. parte specifica su *Una "cassetta degli attrezzi"* del paragrafo 4.9 del capitolo successivo.

Il percorso e il processo di valutazione dei Piani e dei progetti va collocato nella doppia dimensione: di una valutazione "sociale" perché collegata a una progettazione sociale[14], di una valutazione dei servizi alla persona.

La valutazione dei servizi alla persona "deve" tener conto di:

- comprensione dei diversi punti di vista (beneficiari, decisori, destinatari, operatori...);
- mutabilità di tali punti di vista;
- contingenza: legati a fattori sociali, cognitivi, individuali, di contesto...

Una caratteristica fondamentale della valutazione dei servizi alla persona "deve" essere partecipata, soprattutto se si vuole fare una valutazione orientata alla qualità, come richiede la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Per fare una buona valutazione è necessario avere tutte le informazioni possibili al fine di costruire una buona analisi, quindi è indispensabile coinvolgere tutti i soggetti della programmazione; le informazioni comprendono anche i saperi degli operatori, le esperienze dei beneficiari, le conoscenze di chi è vicino alle bambine e ai bambini, alle ragazze e ai ragazzi.

Un processo di valutazione, in analogia agli altri momenti del percorso di programmazione per l'infanzia e l'adolescenza, può essere quindi inteso anche come un sistema relazionale all'interno del quale vengono agite una pluralità di interazioni; in questo contesto l'efficacia della valutazione dipende pertanto anche dalla relazione che si instaura fra i soggetti in campo.

La presenza di soggetti "valutatori" e di soggetti "valutati" comporta il rischio di asimmetria nella relazione fra i soggetti, per cui è necessario individuare metodi e tecniche di valutazione che favoriscano il rispetto dei ruoli e delle diverse conoscenze[15] da un lato, e curare le fasi del percorso monitoraggio/valutazione in itinere dall'altro:

- costruzione partecipata degli strumenti;
- somministrazione (anche attraverso incontri di preparazione);
- elaborazione delle informazioni raccolte;
- analisi dei risultati (sia utilizzando adeguati supporti informatici, sia attraverso moneti di confronto);

14 De Ambrogio, U., Ghetti, V., Dessi, C., *Progettare e valutare nel sociale. Metodi ed esperienze*, Carocci, Roma, 2013.

15 Cfr. il box: *La "cassetta degli attrezzi" per la Valutazione*, nel capitolo successivo di questo manuale.

- restituzione dei risultati ai soggetti coinvolti (attraverso una appropriata documentazione dei risultati in modalità adeguate ai diversi ruoli);
- valutazione partecipata e identificazione di iniziative di miglioramento (attraverso incontri tra i diversi attori della programmazione).

- Qualità

Il termine "qualità" rimanda a una caratteristica a una proprietà di una condizione, di un oggetto, di un bene o un servizio, con riferimento alla conformità con specifiche tecniche o standard, ma anche a una dimensione di valore, cioè di importanza, rilievo, merito, pregio.

La qualità, in genere, si pensa come oggettiva e singolare, mentre in effetti è composta da una pluralità di qualità diverse, ognuna collegata a dimensioni oggettive, ma anche legata ad attribuzioni di valore determinate dal contesto, dal significato, dalla soggettività.

La struttura di ogni prodotto, bene o servizio è scomponibile in più dimensioni che possono avere specifiche "qualità" sia oggettive sia che assumono un valore diverso in base al punto di vista dal quale vengono osservate.

In questa logica la "qualità" di un intervento, di un servizio, di un'azione sociale, comunque destinati a persone si articola in diverse dimensioni:

- qualità tecnica: si misura dalla componente tangibile del servizio e dal grado di competenza, esperienza, affidabilità delle persone che lo erogano;
- qualità relazionale: è la disponibilità all'ascolto, all'accoglienza e all'interazione con i destinatari da parte del personale addetto al servizio;
- qualità organizzativa: è data insieme dall'accessibilità della struttura, dalle modalità di accesso al servizio, e dall'efficienza dell'organizzazione;
- qualità comunicativa: è l'immagine, la conoscenza, l'indicatore della fiducia del servizio e dell'organizzazione;
- qualità economica: è data dalla chiarezza ed equità del prezzo del servizio e comunque, anche quando il costo non c'è per chi lo utilizza, dalla capacità di gestire al meglio le risorse finanziarie disponibili, senza sprechi, con garanzia di trasparenza;
- qualità ambientale: è il risultato delle scelte ambientali del soggetto che eroga il servizio;

- qualità sociale: è il risultato delle scelte etiche e delle politiche di sostenibilità del soggetto che eroga il servizio e delle sue assunzioni di responsabilità sociale.

Dalle esperienze dirette al pensiero analitico sull'attività realizzata con chiarezza nei contenuti, nelle motivazioni e nelle finalità: "Servizi di nuova e vecchia istituzione per bambini, bambine e adolescenti, servizi innovativi e da innovare: la riflessione è mossa dall'esigenza di fornire indicazioni che aiutino a definire un modello di qualità del servizio e a monitorarlo, attraverso un percorso di formazione e sperimentazione"[16].

Nell'indicare gli elementi rilevanti per la qualità che deve caratterizzare i servizi e gli interventi oggetto di una programmazione sociale "aggiornata" si possono individuare le seguenti caratteristiche:

- l'attenzione alla costruzione di un "sistema della qualità", l'insieme armonizzato e coerente delle attività svolte dagli attori della programmazione finalizzate al raggiungimento della qualità delle prestazioni e delle risposte che si danno;
- concezione evolutiva del modello proposto dalla Qualità Totale che traduce e adatta metodi e tecniche dalla visione aziendalistica a un approccio etico e di sviluppo del benessere sociale;
- prospettiva multipartecipativa (*multistakeholder*) in cui tutte le parti interessate alla programmazione sono protagoniste anche dei processi di valutazione caratterizzati da trasparenza, partecipazione nel rispetto dei ruoli, dando la priorità al "bene comune" costituito dalla "salute" e dalla tutela dei diritti di infanzia e adolescenza.

16 Cipollone L. (a cura di), *Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza - Indicatori e strumenti,* Edizioni Junior, Azzano San Paolo, 2001.

Bibliografia

AA.VV., *Lavorare con i gruppi. Una raccolta di tecniche di partecipazione,* DORS Centro regionale di documentazione per la promozione della salute - ASL TO3 - Regione Piemonte, 2019.

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

Bussi, F., Russo, M., *La matrice del Quadro Logico*, Formez, Roma, 2017.

Cipollone, L. (a cura di), *Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza - Indicatori e strumenti*, Edizioni Junior, Azzano San Paolo, 2001.

De Ambrogio, U. Ghetti, V., Dessi, C., *Progettare e valutare nel sociale. Metodi ed esperienze*, Carocci, Roma, 2013.

Formez, *Metodologia di lavoro: PCM & GOPP, Progetto operativo di assistenza tecnica alle Regioni dell'Obiettivo convergenza*, Comiso, 24 aprile 2015, Presentazione in MS Power Point.

Harrison, O., *Breve guida all'Open Space Technology*, Quaderni di Facilitazione, Genius Loci Editore, Milano, 2008; trad. it. Gerardo de Luzenberger www.scuoladifacilitazione.it

Manconi, L., *Strumenti normativi per la partecipazione*, Formez, Roma, 2015.

Morosini, P. (a cura di), *Indicatori in valutazione e miglioramento della qualità professionale*, Istituto superiore di sanità, Roma, 2005.

Scharmer, O.,*Teoria U. I fondamentali. Principi e applicazioni*, Guerini Next, Milano, 2018.

Unicef, *Partecipazione di bambini e adolescenti - Opzioni per l'azione*, Città amiche dei bambini e degli adolescenti, 2019.