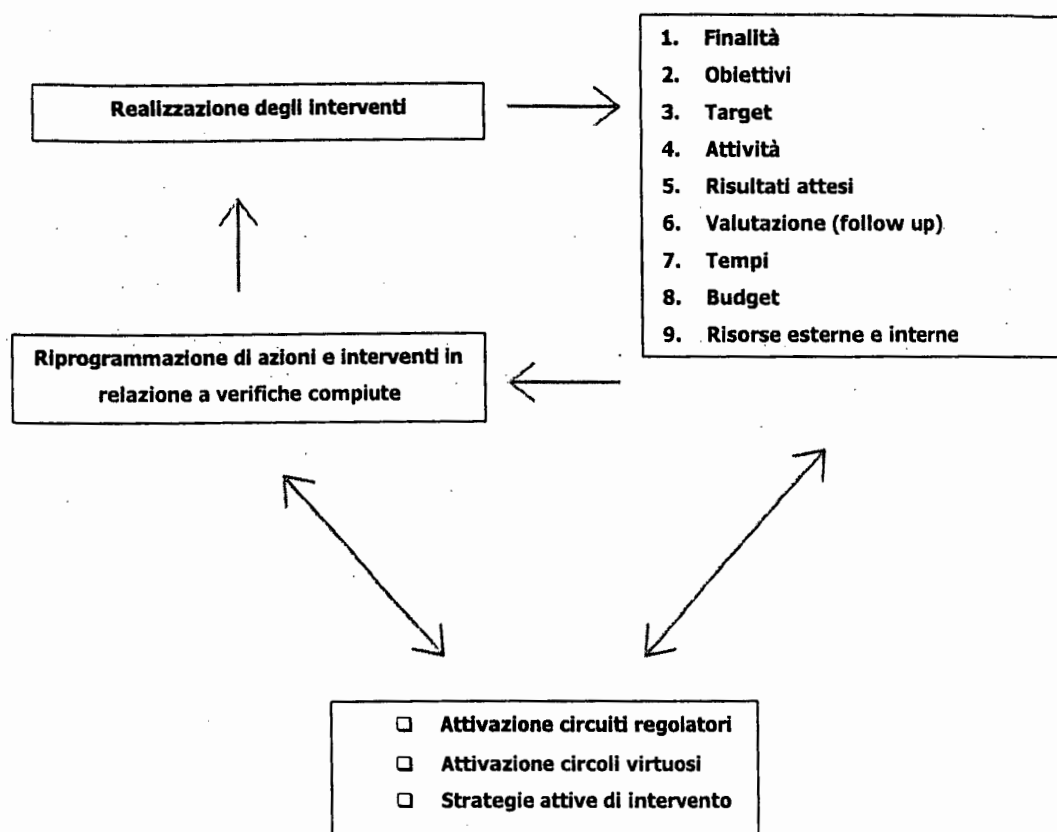


Figura 3 - Il percorso metodologico: la realizzazione degli interventi

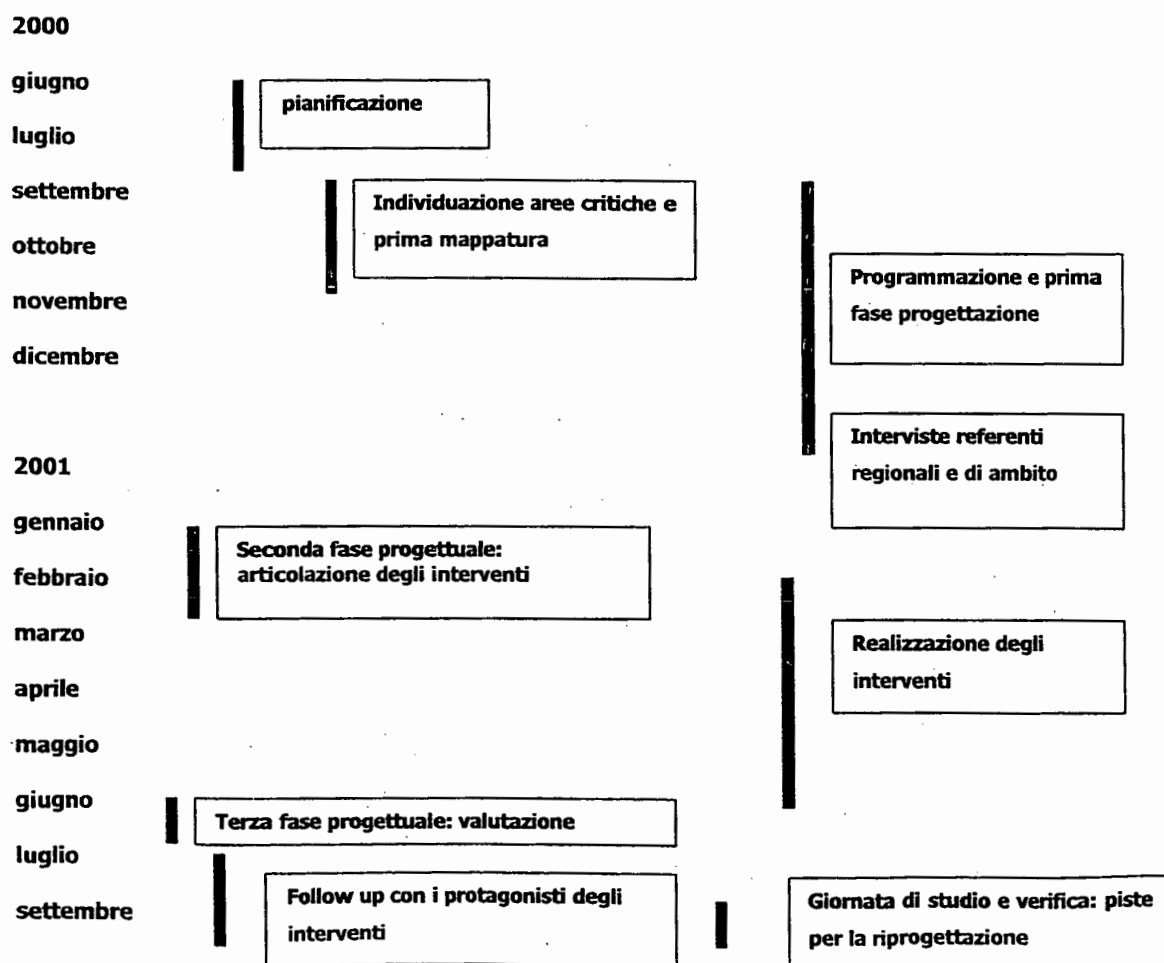


Il processo di verifica non sarebbe stato tuttavia completo se si fosse esaurito nella fase di progettazione e attuazione degli interventi. Poiché obiettivo trasversale a tutte le esperienze realizzate era l'avvio di processi di trasformazione nelle differenti realtà, sono stati previsti momenti dedicati espressamente alla valutazione. Tra luglio e settembre 2001 sono stati così effettuati in ciascuna regione incontri di *follow up*, con modalità di realizzazione diversificate in base ai contesti e con una partecipazione più o meno allargata dei partecipanti, per una valutazione dell'impatto sul territorio delle esperienze promozionali effettuate. Si è ritenuto, inoltre, fondamentale e coerente con l'impianto progettuale nel suo complesso *chiudere il cerchio conoscitivo e valutativo aprendo un nuovo circuito regolativo* tra i diversi promotori (Centro nazionale e Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali ex affari sociali), attuatori (Centro nazionale, staff di progettazione, referenti regionali e territoriali) e fruitori (referenti territoriali in rappresentanza anche degli altri partecipanti alle attività promozionali) che hanno

sostenuto e aderito all'iniziativa. Il 25 settembre 2001 è stato realizzato presso il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali l'incontro conclusivo di questa prima partita della promozione al fine di:

- offrire una possibilità di scambio e confronto tra le diverse realtà regionali sui punti di forza e gli snodi critici individuati non tanto e non solo nelle proprie realtà territoriali ma in riferimento al significato e al valore delle esperienze vissute;
- verificare la fattibilità di una eventuale prosecuzione delle attività;
- riorientare gli interventi verso nuovi ambiti territoriali o verso nuove offerte promozionali nei contesti analizzati (per la visione d'insieme della pianificazione, programmazione e progettazione delle attività promozionali vedi il cronogramma rappresentato in figura 4).

Figura 4 - Cronogramma delle attività promozionali



Dall'incontro sono stati evidenziati gli snodi critici:

- i *tempi* dell'attuazione degli interventi e del follow up che non sempre hanno collimato con le esigenze di riprogrammazione del piano territoriale (vedi l'Umbria) o che si sono collocati in contesti totalmente altri per il follow up (basti pensare, ad es., alla Sicilia in cui il follow up ha coinciso con una fase di trasformazione e ridefinizione degli ambiti);
- il *mantenimento* delle trasformazioni avviate una volta conclusosi il percorso promozionale e la necessità riscontrata di una prosecuzione di attività di sostegno agli interventi di promozione (distinta sempre dalla consulenza tecnica) realizzate dal Centro eventualmente con il contributo delle regioni;
- la necessità di un *accompagnamento* all'acquisizione di competenze a livello di gestione e di coordinamento rivolte ai soggetti istituzionali che svolgono una funzione di regia nel proprio ambito territoriale;
- il *trasferimento* di questa metodologia in altri ambiti territoriali.

Ma ancor di più sono stati riconosciuti i punti di forza delle attività realizzate:

- la progettualità partecipata e dialogica;
- la disponibilità dei referenti;
- la co-costruzione degli interventi e del processo valutativo;
- la realizzazione di interventi calibrati sui bisogni e sui territori;
- l'attivazione di nuovi circuiti regolativi o la riattivazione tra i diversi soggetti istituzionali e non di circuiti regolativi bloccati o 'irrigiditi';
- la costruzione di reti sul territorio;
- la mobilitazione culturale;
- l'uscita dalla 'solitudine' e la costruzione di un senso più ampio di appartenenza sovrazonale e di identità territoriale.

In sintesi, in un processo valutativo così inteso l'attivazione della partecipazione dei diversi attori interessati più o meno direttamente all'esperienza promozionale si è rivelata *conditio sine qua non* e dimensione qualificante di tutta l'azione progettuale e valutativa, in quanto ha consentito ai diversi attori protagonisti di attivare e riconoscere come propri i processi di coprogettazione del prodotto finale, di condividere e rendere 'meno rischioso' il percorso di valutazione e, soprattutto, di attribuire alle attività promozionali un significato-valore per se stessi e per la propria realtà territoriale.

Questo essenzialmente il plus valore dei progetti pilota realizzati e della modalità valutativa adottata. Certo con sfumature, modalità e significati diversi ma, a detta degli

stessi operatori, presente in ogni contesto raggiunto: la costruzione di un significato-pubblico che ha consentito di intravedere nuovi percorsi progettuali, nuove strategie e nuove azioni future.

3) Gli interventi di ricognizione

3.1 Metodologia e proposta operativa

Fra le attività che il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha sviluppato a sostegno della Legge 285/97, la ricognizione è stata sicuramente una delle più innovative dal punto di vista della metodologia utilizzata e dei risultati ottenuti.

Quest'attività si colloca all'interno di un percorso sperimentale che, partendo dall'esame dei progetti catalogati nella Banca dati sulla legge 285/97 primo triennio, ha condotto nel corso del 2001 ad un approfondimento e ad un'analisi dei servizi relativi a quattro aree d'intervento, minori stranieri, sostegno alla genitorialità, adolescenti, maltrattamento e abuso sessuale, giungendo alla stesura di linee guida per la progettazione degli interventi.

Obiettivo finale del progetto è stato dunque quello di individuare, attraverso una metodologia partecipata, nella quale un importante ruolo hanno avuto i responsabili e gli operatori dei servizi analizzati, alcune buone prassi da promuovere e rilanciare su scala nazionale nel campo degli interventi delle quattro aree prima richiamate.

L'attività di ricognizione è stata possibile anche grazie alla preesistente e fruttuosa collaborazione fra Assessori alle politiche sociali delle Regioni e, per loro tramite, il Gruppo tecnico interregionale politiche minori – aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e l'ex Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il percorso di lavoro si è sviluppato a partire dall'inverno 2000 attraverso varie fasi operative:

- contatto con i referenti regionali della Legge 285/97 per la condivisione del percorso e per la richiesta di indicazioni in merito a progetti particolarmente innovativi (rinnovate e migliorate metodologie, attivazione di servizi di base inesistenti, ecc.) attuati nelle singole regioni e relativi alle aree indagate;
- consultazione della Banca dati per reperire le schede dei progetti 285, esame delle schede ed individuazione dei progetti distribuiti a livello nazionale relativi alle diverse tipologie di servizi;
- approfondimento dei documenti progettuali e produzione di un primo report di analisi volto a fornire strumenti per una lettura generale dei progetti a livello nazionale, indagando in particolare la tipologia, le finalità e gli obiettivi, i paradigmi teorici di riferimento;

- individuazione di un numero più ristretto di progetti, in grado di rispettare la distribuzione territoriale, scelti secondo criteri di:
 - innovatività (realizzazione di attività nuove in assoluto, rinnovamento e miglioramento delle metodologie in progetti preesistenti, fornitura di un servizio di base in situazioni di assenza, ecc.);
 - impatto sul territorio (attivazione nell'ambito territoriale di circoli virtuosi inerenti la presa in carico da parte della comunità del miglioramento delle condizioni di vita nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza);
 - grado di partecipazione agli interventi da parte dei soggetti coinvolti nelle azioni e integrazione fra gli enti coinvolti;
 - costruzione di circuiti regolativi tra responsabilità politica e cittadinanza locale (attivazione di reti collaborative e sinergiche finalizzate all'ideazione e all'implementazione progettuale tra istituzioni, terzo settore e cittadini);
- contatto e visita in loco delle esperienze individuate al fine di raccogliere ulteriore materiale documentale ed effettuare interviste semistrutturate a responsabili e referenti dei progetti e agli operatori;
- esame della documentazione raccolta e delle interviste in profondità e produzione di un secondo report volto ad analizzare origini, progettualità, organizzazione, modelli valutativi, affinità, punti di forza e di debolezza delle azioni sul territorio;
- organizzazione di quattro *forum* (uno per area), al quale hanno partecipato i referenti dei progetti selezionati e di alcune città riservatarie (convocati per l'importante ruolo che hanno avuto all'interno della L.285/97), con l'obiettivo di promuovere il confronto fra interventi ed attività diverse e identificare le linee guida e le buone prassi per il buon andamento dei servizi.

3.2 Uno sguardo nazionale

I progetti e gli interventi individuati come particolarmente innovativi e significativi, sui quali è stato promosso un percorso di approfondimento, risultano essere più di 50, così suddivisi:

Area sostegno alla genitorialità:

- *Stelle nascenti* del Comune di Bari;
- *Crescere insieme* del Comune di Busalla (GE);
- *Pane e cioccolata. Centro per bambini e famiglie* del Comune di Orvieto (TR);

- *Servizio di sostegno alle famiglie con minori portatori di disagio sociale* dell'Ausl Bologna sud - Distretto di Porretta Terme (BO);

- *Infanzia a rischio. Punti nascita* dell'Asl di Napoli;

- *Nascita del bambino portatore dei handicap: sostegno alla famiglia e Fasi evolutive del bambino portatore di handicap: sostegno alla famiglia* dell'Ulss 5 Ovest vicentino, Arzignano (VI);

- *A casa con sostegno: un aiuto in più per le famiglie con figli disabili* del Comune di Parma;

- *Progetto socioeducativo* dell'Ausl 4 Medio Friuli - Distretto sociosanitario, S. Daniele del Friuli (UD);

- *Diventare genitore, Ospitalità: famiglie che aiutano famiglie, Rapporti tra generazioni, Paprefu: educare alla pace e al rispetto ambientale, Spazi urbani per l'infanzia, Potenziamento dei servizi di rete per la prevenzione del rischio psicosociale* del Comune di Ferrara

Area adolescenti:

- *Costruire integrazioni*, del Consorzio intercomunale dei servizi di Piossasco (To),

- *Dueottocinque spazi ed occasioni*, del Consorzio intercomunale servizi socio-assistenziali di Cuorgnè (To),

- *Quartiere Diamante*, del Comune di Genova,

- *Argento vivo*, del Comune di Pisa,

- *Ombelico del mondo*, del Comune di Orvieto,

- *Fateci spazio*, del Comune di Mantova,

- *Area giovani*, del Comune di Ferrara,

- *Centro educativo di accoglienza*, del Comune di Rovigo,

- *Chanche*, del Comune di Napoli,

- *Centro aggregazione* dell'ambito territoriale Castelli romani (Roma),

- *Interventi educativi territoriali*, del Comune di Corigliano Calabro (Cs).

Area maltrattamento ed abuso sessuale:

- *Punto di ascolto al pronto soccorso per violenza e maltrattamento a donne e bambini; Lavoro di rete sulla violenza per la promozione delle relazioni di cura; Adolescenze difficili* del Comune di Venezia

- *Contrasto, prevenzione e presa in carico del fenomeno di abuso e maltrattamento dei minori* del Comune di Trieste;

- *Maltrattanti e maltrattati* della Provincia di Torino

- *Spazio Qui, Quo, Qua* del Comune di Torino;

- *Progetto Peter Pan; La famiglia con minori alla ricerca di un clima di felicità, amore e comprensione: le parole per dirlo; Progetto integrato ed interistituzionale per lo sviluppo di una cultura di tutela dei diritti dei bambini e l'evoluzione dei servizi per l'infanzia della Provincia di Milano;*
 - *Dall'isolamento all'integrazione. Una rete a protezione dell'infanzia, formazione di un gruppo per contrastare l'abuso della Provincia di Lecco;*
 - *Centro per la famiglia dell'Azienda Usl di Vicenza;*
 - *Ampliamento del centro di accoglienza e consulenza sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia Centro donne contro la violenza Catia Franci del Comune di Firenze;*
 - *Primi interventi di sensibilizzazione e formazione per la costituzione di una rete di servizi per la prevenzione, trattamento e recupero nei casi di maltrattamento, abuso di minori della Provincia di Perugia;*
 - *Pierino e il lupo: progetto pilota per la prevenzione e l'intervento territoriale sull'abuso e il maltrattamento ai minori e Raggiungere gli irraggiungibili: un progetto di intervento domiciliare per i neonati ad alto rischio come intervento preventivo di contrasto del disagio psicologico e sociale del Comune di Roma;*
 - *Progetto di rete per la prevenzione e il trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia del Comune di Napoli*
 - *Albachiara centro antiviolenza del Comune di Bari*
 - *Centro antiviolenza (Centro Crisalide) del Comune di Brindisi*
 - *Centro antiviolenza e casa di accoglienza Ondarosa del Distretto sanitario di Nuoro*
 - *Centro di sostegno, soccorso ed ospitalità per le donne e i figli minori vittime di violenza fisica, sessuale o di maltrattamenti del Distretto sanitario di Sassari*
 - *Interventi di prevenzione, di promozione e cura dei maltrattamenti, abusi, violenze e gravi trascuratezze dell'infanzia del Comune di Reggio Calabria.*
- Area bambini ed adolescenti immigrati:
- *Al Giazirah (L'isola) del Comune di Palermo;*
 - *Kaleidoscommunity. Per una comunità accogliente del Comune di Manfredonia (Foggia);*
 - *progetto Problematica rom a Giulianova. La mediazione sociale del Comune di Giulianova (Teramo);*
 - *Polo interetnico. Progetto socioeducativo rivolto a minori stranieri ed italiani del Comune di Bologna;*
 - *In/oltre del Comune di Torino;*
 - *Le culture a scuola. Progetto di educazione interculturale per l'integrazione di bambini e ragazzi stranieri a scuola del Comune di Venezia;*

- *Bambini e nuove culture a Genova* del Comune di Genova;
- *Programma di intervento in ambito di prostituzione minorile (progetto Miriam)* della Provincia di Padova.

Queste esperienze, pur rappresentando modi differenti di affrontare le tematiche relative ai target individuati, hanno offerto un importante spaccato sull'attuazione della Legge 285/97, focalizzandone le virtù e i nodi problematici su cui è necessario operare per migliorarne l'attuazione.

Alcune hanno dimostrato che la legge ha potuto mettere in moto amministrazioni pubbliche, terzo settore, istituzioni e singole competenze professionali che, là dove hanno lavorato in connessione, hanno saputo creare alleanze da cui sono scaturite iniziative capaci di innovare sia nei contenuti sia nelle metodologie i tradizionali approcci di tipo assistenzialistico o contenitivo ai problemi delle famiglie, degli adolescenti, dei minori immigrati, del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia. Dove questo non è avvenuto, è stato richiesto a più voci di promuoverne l'attuazione poiché operatori dei servizi e responsabili dei progetti non si sentano isolati e le difficoltà della loro attività pesi in modo determinante sul loro operato.

3.3 Le linee guida

Uno strumento importantissimo scaturito dall'attività di ricognizione è la definizione di *Linee guida* relative ai diversi settori scelti.

I documenti sono l'esito di un percorso di riflessione ed elaborazione che ha coinvolto in modo diretto i progetti che sono stati oggetto delle interviste di approfondimento, oltre a responsabili di alcuni interventi nelle città riservatarie.

Le *Linee guida* non sono da intendersi come prescrizioni rigide e definite, ma come elementi che caratterizzano il lavoro nei diversi servizi, comuni e condivisi tra operatori e responsabili, al di là di posizioni geografiche o assetti gestionali.

I documenti conclusivi, frutto dell'analisi e del confronto, sono dunque una rassegna di indicazioni metodologiche pensate mettendosi dalla parte di chi, in un Comune, in una Asl, in un consorzio di cooperative, ha avviato delle iniziative e sta ripensando a come farle crescere e migliorare.

In questo senso le *Linee guida* non riguardano tanto i contenuti delle azioni da realizzare, e quindi non rispondono a domande attorno al cosa fare, ma si concentrano

sulle attenzioni da considerare in relazione a cosa è importante nell'avviare e nel realizzare le iniziative.

I contenuti delle *Linee guida* concernono, in generale, quattro aspetti che sono emersi nel lavoro di ricognizione:

- la dimensione processuale;
- le strategie di intervento;
- la dimensione metodologica;
- la dimensione valutativa.

Non essendo questa la sede per soffermarsi su quanto emerso dalle singole aree per ovvi motivi di spazio, si rimanda alla lettura dell'intero percorso pubblicato nel Quaderno n. 25 della Collana *Questioni e documenti* del Centro nazionale di documentazione e delle Linee guida nei singoli ambiti.

Possiamo sommariamente elencare alcuni elementi trasversali quali l'attenzione alla dimensione processuale dei progetti, alla riorganizzazione e alla programmazione interna, alla necessaria flessibilità, all'importanza della formazione degli operatori e degli amministratori, al dialogo tra competenze e saperi professionali diversi e fra aree diverse, alla costruzione di alleanze e alla integrazione delle azioni, agli aspetti relazionali degli interventi nel sociale, al monitoraggio e alla valutazione in itinere, all'informazione e all'impatto territoriale.

E' bene inoltre sottolineare che l'attività di ricognizione, per i tempi ed i modi con i quali è stata effettuata, deve essere considerata come un lavoro sperimentale, ma è auspicabile che essa possa trovare nel futuro nuove forme di applicazione. Si ritiene infatti che a partire da questa prima ricognizione possa essere utile ripetere, anche periodicamente, rilevazioni sia sui vecchi sia, soprattutto, sui nuovi progetti in modo da poter avere una mappatura sempre aggiornata che costituisca una sorta di osservatorio permanente sulla progettazione che prende vita nei diversi settori.

4) L'attività di formazione

4. L'attività di formazione

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

Fin dagli esordi della legge si è delineata una collaborazione fruttuosa fra gli Assessori alle politiche sociali delle Regioni, e per loro tramite il Gruppo tecnico interregionale politiche minori, Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, in stretto raccordo con il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Questa collaborazione ha consentito la progettazione e la realizzazione di azioni formative finalizzate al miglioramento della qualità degli interventi degli amministratori locali e degli operatori dei servizi pubblici e privati per la promozione di una migliore qualità della vita e per l'affermazione di una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il concreto percorso di realizzazione delle attività formative è stato avviato a seguito della riunione degli Assessori alle Politiche sociali delle Regioni svoltasi il 15 aprile 1998, dove sono state poste le basi per la realizzazione - in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e l'Istituto degli Innocenti di Firenze - di attività formative interregionali per l'attuazione della legge 285/97.

Nel periodo preso in considerazione da questa Relazione, il terzo anno di attuazione della legge 285, il complesso delle attività formative nazionali - 26 attività seminariali che hanno coinvolto oltre 1300 persone provenienti in pratica da tutte le Regioni ad eccezione della Campania - è stato completato ed il bilancio complessivo dell'esperienza viene tracciato nei due giorni del Seminario nazionale di Como realizzato nel dicembre 2000.

In quell'iniziativa nazionale, cui hanno preso parte oltre 370 partecipanti provenienti da 16 regioni, è stato realizzato un primo bilancio dell'applicazione della L. 285/97 nel primo triennio, sviluppando poi un confronto sugli orientamenti e la costruzione dei nuovi piani territoriali, per concludere con un'esplorazione delle aree della progettazione, della gestione e del monitoraggio.

L'analisi qui sviluppata riguarda in massima parte la formazione nazionale - così denominata in maniera sintetica, più propriamente 'formazione nazionale interregionale'

- e viene completata da alcuni riferimenti alla formazione interregionale che ha coinvolto due o più regioni.

La formazione più propriamente regionale, eventualmente desumibile dalle singole relazioni regionali, si interconnette più strettamente con le specifiche progettazioni a livello di ambiti territoriali.

4.1 La formazione nazionale

Gli interventi formativi, ormai considerati un indispensabile supporto per qualsiasi processo di evoluzione sociale che voglia confrontarsi con la crescente complessità della condizione umana, hanno rappresentato un costante riferimento nell'applicazione della Legge 285/97.

Ed è proprio il riferirsi al 2001 come anno di conclusione del primo triennio d'applicazione della legge – almeno per buona parte delle Regioni –, che può consentire anche dalla specifica ottica visuale formativa di sviluppare una riflessione adeguata e per quanto possibile significativa.

L'attività formativa nazionale, che si è configurata come un'attività di sostegno complessivo all'attuazione della legge 285/97, ha coinvolto complessivamente quasi 2000 persone, ed arriva a comprendere, per quanto riguarda il periodo considerato in questa relazione, il seminario nazionale di Como del dicembre 2000, mentre il punto di partenza ideale dell'intero triennio rimane il Seminario di Bologna del luglio 1998, che segna il concreto avvio del percorso formativo nazionale.

In questa sede appare opportuno illustrare compiutamente non tanto le esperienze formative che sono state realizzate, quanto considerare le esperienze formative realizzate nella loro realtà di laboratorio nazionale, in uno scenario complessivo d'innovazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Infatti la formazione nazionale è servita a condividere aspettative ed entusiasmi, attivare risorse interne, realizzare diversi micro-climi caratterizzati da comprensione reciproca ed auto-aiuto, il tutto nell'ambito di una formazione di carattere professionale, rivolta prevalentemente a figure del comparto pubblico e solo in piccola parte del privato-sociale, in rapporto sinergico con l'acquisizione di una 'identità collettiva' da parte di operatori, funzionari e dirigenti spesso costretti nel passato ad operare in situazioni poco valorizzate e di forte isolamento.