

IV

**Dalla legge 285/97 alle nuove politiche
per l'infanzia e l'adolescenza nella legge 328/00**

1.1 Una transizione delicata

È opinione diffusa che la legge 285/97 abbia messo in moto idee, esperienze, percorsi innovativi, abbia suscitato attese, abbia promosso sperimentazioni, abbia fattivamente contribuito a promuovere cambiamenti importanti per quanto concerne gli approcci e gli interventi rivolti all'infanzia, all'adolescenza e alla genitorialità.

Ma essa, come tutti i provvedimenti di settore nell'area delle politiche giovanili (legge 309/90; legge 216/91) è destinata ad essere assorbita dal provvedimento quadro di riforma dell'assistenza, legge 328/00.

E' una prospettiva alla quale amministratori, operatori, tecnici guardano con una certa preoccupazione, legata agli esiti che avranno le esperienze e le sperimentazioni in atto, le progettualità attivate e sostenute dalla legge di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sul piano della continuità dell'impegno. L'attesa è quella di non disperdere il patrimonio di conoscenze, di competenze, di consapevolezza che la legge 285 ha permesso di accumulare, nel momento in cui le azioni per l'infanzia e l'adolescenza entrano a far parte della nuova logica programmatica espressa dalla legge 328. La legge 285 infatti ha determinato uno sviluppo accelerato dell'intera politica di welfare riguardante i minori. Il suo percorso, oramai al quinto anno di sviluppo, si inserisce nel contesto delle profonde trasformazioni in atto nel nostro Paese nell'assetto del *welfare state*, che toccano anche le politiche per i minori sia sul piano generale che su quello locale.

È importante - e di ciò molti si sono fatti attivi portavoce - che la progettazione del sistema di welfare avvenga capitalizzando il patrimonio di acquisizioni sul piano culturale, metodologico, strategico che le esperienze condotte fino a questo momento (nell'alveo della legge 285 e degli altri strumenti normativi) hanno accumulato e che rappresentano una ricchezza da non disperdere. La legge 328, fulcro della ridefinizione delle politiche sociali e, più in specifico, della rete dei servizi alla persona, ha la responsabilità di raccogliere tale corposa eredità.

La legge 328 in realtà non ha ancora espresso le sue potenzialità in quanto, pur disponendo già dello strumento applicativo a livello nazionale, il "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003" varato tempestivamente alla fine dello scorso anno, la gran parte delle Regioni non è entrata ancora pienamente nella fase attuativa legata all'emanazione di norme di recepimento.

Articolato è il quadro relativo ai posizionamenti di Regioni e Province autonome rispetto alla predisposizione dello strumento programmatico del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, previsto dall'art. 18, comma 6, della L.328/2000, che ha il compito di provvedere all'integrazione socio-sanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro.

Rispetto all'entrata in vigore della legge da una prima ricognizione è risultato che quattro Regioni (Campania, Toscana, Valle D'Aosta e Liguria) hanno emanato i nuovi piani sociali nei tempi previsti, vale a dire entro 120 giorni dall'adozione del Piano nazionale, pubblicato sulla G.U. il 6/08/2000, mentre altre tre al di là di tali termini (Lombardia, la Provincia autonoma di Trento, e la Puglia).

Le regioni Basilicata, Marche e Umbria e la Provincia autonoma di Bolzano hanno adottato un piano precedentemente all'approvazione della legge 328, che disciplina il comparto sociale in una certa misura in linea con gli orientamenti delineati dall'allora progetto di legge.

La regione Sardegna si è limitata a prorogare il piano socio-assistenziale già esistente, per il triennio 1998/2000.

Le regioni Emilia Romagna, Piemonte, Veneto e Calabria hanno messo a punto un disegno di legge regionale finalizzato all'attuazione della 328, già all'esame delle competenti commissioni consiliari, fatta eccezione per la Calabria.

Le regioni Abruzzo, Lazio, Molise, hanno avviato un percorso di adeguamento della sussistente disciplina regionale, attraverso la previsione di un piano sociale.

Infine Friuli Venezia Giulia e Sicilia, non risultano aver ancora adottato alcun provvedimento formale.

Stato di attuazione nelle Regioni della Legge 328/2000 (art. 18, comma 6 Piano Regionale degli interventi e dei servizi sociali)

Regioni	Provvedimenti attuativi
Campania	"Linee programmatiche per la costruzione di un Sistema integrato di interventi e servizi sociali", D.G.R. n. 1826/2001.
Toscana	"Piano Integrato Sociale Regionale 2001", approvato con delib. C.R. del 5/06/2001 n. 118. "Linee guida per la formazione del piano integrato sociale regionale 2002-2004" D.C.R. n. 60/2002
Valle D'Aosta	"Piano Socio Sanitario 2002-2004", L.R. n. 18 del 4 Settembre 2001
Liguria	"Piano triennale dei Servizi Sociali 2002-2004" e indirizzi ai comuni per la redazione dei Piani di zona. Modifiche ed integrazioni alla Delib. C.R. 6/07/99 n.44, recante Piano triennale dei servizi sociali 1999/2001. D.C.R. n. 65 del 4/12/2001. "Indirizzi transitori ai Comuni per l'accreditamento di strutture sociali, pubbliche e private, ai sensi del Piano triennale dei Servizi Sociali 2002/2004", D.G.R. 22/03/2002 n.283".
Lombardia	"Piano Socio Sanitario 2002-2004", approvato in Consiglio Regionale il 3 Marzo 2002
Provincia autonoma di Trento	"Piano Sociale Assistenziale per la Provincia di Trento 2002-2003. Linee guida e misure attuative ", D.G.P n. 581 del 22 Marzo 2002
Puglia	Legge regionale del 12/07/02 n.13 "Individuazione degli ambiti territoriali e disciplina per la gestione associata dei servizi socio-assistenziali".
Basilicata	"Piano Socio Assistenziale Regionale 2000/2002", delibera n. 1280 del 22 Dicembre 1999
Marche	"Piano Regionale per un Sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000/2002" D.G.R. n. 306 del 1 Marzo 2000.
Umbria	"Piano Sociale Regionale 2000-2002", D.C.R. n. 759 del 20 Dicembre 1999
Bolzano	"Piano Sociale Provinciale 2000-2002", approvato il 13 Dicembre 1999
Sardegna	Prorogato il "Piano Socio Assistenziale per il triennio 1998-2000", approvato dal Consiglio Regionale il 29 Luglio 1998.
Emilia-Romagna	D.G.R.11/03/2001 n.329 "Approvazione Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di zona 2002/2003 in attuazione Delib. C.R. n.246/2001". Progetto di legge regionale n. 141/01: "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", attualmente all'esame della competente Commissione Consiliare
Piemonte	"Indirizzi operativi per l'applicazione del D.M. 21/05/2001 n.308 attuativo della legge 328/2000" D.G.R. 12/11/2001 n.43-4413. Disegno di legge regionale: "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali", n. 407, attualmente all'esame della competente Commissione Consiliare
Veneto	Legge regionale 3 febbraio 95 n.5. Piano socio-sanitario regionale per il triennio 96-98. Progetto di legge regionale n. 241/2002: "Testo organico per le Politiche Sociali della Regione Veneto", attualmente all'esame della competente Commissione Consiliare. Piano sociale Regionale in corso di elaborazione.
Calabria	Progetto di legge regionale n.258/02: "Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge 328/2000)" - D.G.R. n. 212 del 19 Marzo 2002 L.R.n.7/2001 "Organizzazione transitoria del settore servizi sociali".
Abruzzo	Proposta di Piano sociale Regionale 2002-2004 D.G.R.1347 del 31 Dicembre 2001 attualmente all'esame del Consiglio Regionale
Lazio	Elaborata una proposta di Piano sociale Regionale per il triennio 2002-2004
Molise	Elaborata una proposta di Piano sociale Regionale
Friuli-Venezia Giulia	Nessun provvedimento formale
Sicilia	Nessun provvedimento formale

Le difficoltà che in gran parte degli enti regionali si sono incontrate nel tradurre a livello locale i principi e le indicazioni operative contenute nella legge quadro e nel Piano nazionale sono probabilmente addebitabili a una molteplicità di fattori, tra i quali vanno menzionati:

- il processo di cambiamento istituzionale ancora in atto nei rapporti fra Stato e Regioni, a partire dalle modifiche apportate al Titolo V^o della Costituzione che hanno alquanto rafforzato la loro potestà legislativa; va aggiunto che i cambiamenti citati riguardano i rapporti più ampi fra Stato ed Enti locali, Comuni e Province oltre alle Regioni, le quali dispongono di risorse autonome e hanno il potere di emanare le leggi che concretamente regolano, traducono i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; esse hanno la piena titolarità delle politiche sociali, con la possibilità quindi di ridefinire il welfare locale;

- la complessità elevata delle funzioni loro attribuite sulla base delle modifiche apportate agli assetti precedenti; assetti non solo sul piano normativo, ma anche su quello organizzativo afferente ai modelli di funzionamento, ai rapporti con gli Enti locali, agli indirizzi politico-strategici.

Le Regioni stanno vivendo una sorta di mutazione genetica e questa comporta tempi lunghi, legati agli aspetti legislativi, amministrativi, organizzativi ed anche culturali, determinati dal fatto che i provvedimenti legislativi nazionali ridefiniscono i quadri teorici e metodologici del sistema di welfare, introducendo nuovi soggetti e nuove modalità di concertazione delle politiche sociali (e non solo).

Detti fattori di complessità hanno agito nelle diverse realtà regionali configurando, come detto, una situazione a “macchia di leopardo” per quanto riguarda la stato di attuazione della legge 328. Accanto a Regioni che non hanno ancora concretamente avviato il lavoro di ricezione della normativa nazionale, ve ne sono altre che hanno già avviato tale processo che, a livello locale, si sta completando con l’elaborazione dei Piani di zona e altre ancora che hanno emanato atti di indirizzo o delibere di Giunta nelle quali viene esplicitamente indicato l’obiettivo di creare un sistema integrato di interventi e servizi sociali. In alcuni casi, infine, l’itinerario tracciato dalla legge quadro è stato alquanto agevolato da una legislazione regionale preesistente già avviata nella direzione prevista dalla normativa statale, in particolare per quanto concerne l’adozione del Piano di zona come strumento fondamentale delle politiche sociali locali.

Ad uno sguardo complessivo risulta quindi che le Regioni stanno generalmente compiendo uno sforzo notevole nella direzione indicata dalla legge 328, affrontando i problemi estremamente complessi che sono stati menzionati.

All'interno del quadro tratteggiato, l'eredità della legge 285 rappresenta un bene prezioso che operatori, tecnici, dirigenti e amministratori possono utilizzare per facilitare l'avvio e l'implementazione dei processi previsti dalla legge quadro a livello regionale e locale. Si tratta in altre parole, di apprendimenti trasferibili, maturati attraverso il lavoro sul campo e il contributo delle attività di formazione e di promozione che anche il Centro nazionale ha realizzato e sta tuttora portando avanti.

Ma, più specificatamente, qual è l'eredità "fruibile" della legge 285? Quali aspetti possono essere evidenziati e valorizzati e quindi utilizzati anche nell'ambito dei processi previsti dalla normativa quadro?

In dettaglio, l'attenzione si focalizza sui seguenti aspetti:

- i quadri culturali di riferimento, vale a dire le coordinate di fondo, le opzioni che supportano le scelte sul piano operativo;
- la dimensione della processualità, quale modalità di sviluppo unitario e sensato (dotato di senso) di azioni dotate di intenzionalità;
- l'integrazione, fulcro delle strategie di costruzione del sistema (integrato) dei servizi;
- il lavoro di comunità e la comunità locale quale ambito privilegiato – luogo geografico e tessuto relazionale – di realizzazione del sistema integrato attraverso il Piano di zona;
- la valutazione e la formazione, strumenti di centrale importanza a supporto delle strategie indicate.

Si tratta, a ben vedere, di aspetti di elevata complessità, con cui la legge 285 si è già dovuta confrontare avviando progettazioni e sperimentazioni e che ora la legge 328 legittima come elementi costitutivi nelle nuove politiche sociali.

1.2 L'eredità culturale della legge 285

Prima di approfondire gli aspetti più metodologici e strategici dell'eredità della legge 285, è opportuno fermare lo sguardo sui quadri di riferimento culturale che ne

fanno da cornice e la cui rilevanza è data dal fatto che qualsiasi processo di innovazione sul piano operativo va preceduto e accompagnato da una adeguata rivisitazione delle concezioni che stanno alla base delle scelte concrete, vale a dire dell'insieme di idee e di paradigmi teorici che supportano e legittimano strategie e azioni.

Da questo punto di vista i processi culturali messi in moto dalla legge 285 hanno rappresentato l'opportunità di accrescere e consolidare elementi di consapevolezza che possono essere interpretati come esiti, come risultati acquisiti e che ritroviamo confermati negli orientamenti espressi dalla legge 328, venendo così a costituire delle linee di tendenza irreversibili.

La dimensione principale da segnalare concerne la crescita dei livelli di attenzione riguardo i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale crescita assume significati diversi:

- concerne non solo il livello tecnico-operativo, ma anche quello politico, in quanto gli amministratori locali hanno potuto essere parte attiva e protagonista di occasioni, di opportunità, di percorsi sul piano informativo e formativo, acquisendo conoscenze e competenze che spesso si sono tradotte in impegni precisi a favore delle nuove generazioni;
- fa riferimento alla consapevolezza, sempre più diffusa, che bambini e ragazzi non sono solo destinatari o fruitori di azioni degli adulti, ma soggetti portatori di diritti, fra cui quello di essere partecipi e protagonisti delle iniziative loro mirate;
- riguarda la convinzione, oramai matura, che gli interventi debbono essere indirizzati alla promozione dell'agio e non solo e non tanto alla prevenzione del disagio, mirando a rafforzare le competenze e i cosiddetti "fattori protettivi" dei soggetti e dei contesti in cui essi vivono.

Tali cambiamenti generati dalla legge assumono un'importanza decisiva per quanto concerne più in generale le politiche per l'infanzia e l'adolescenza: da impegno residuale, occasionale, estemporaneo, affidato alla contingente disponibilità di risorse messe a disposizione da un qualche fondo statale, la chiave di lettura innovativa che si va sempre più affermando è quella che le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e la genitorialità rappresentano un'area specifica delle politiche sociali, così come sancito

dalla legge 328 (art. 22, 2c e 2d), la quale afferma che il sistema integrato di interventi e servizi sociali comprende “interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio... e per la promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza” e “misure per il sostegno delle responsabilità familiari...”. Tali politiche, come vedremo successivamente, richiedono la realizzazione di una integrazione sempre più efficace tra servizi sociali, sanitari, dell’istruzione e della formazione, così da offrire proposte capaci di affrontare in modo globale e non settoriale le esigenze di bambini, ragazzi, genitori.

E’ pur vero tuttavia che lo stesso art. 22 contiene in proposito un’ambiguità o quantomeno un rischio, rappresentato dal fatto che di tutti gli interventi e servizi indicati nei punti precedenti, il comma 4 prevede che - in relazione alla disponibilità limitata di cui gode il Fondo sociale nazionale - per la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni ogni Regione dovrà provvedere con proprie risorse aggiuntive. Pertanto l’elencazione contenuta nell’art. 22 non riguarda i livelli essenziali di prestazioni, ma prestazioni e servizi la cui attivazione è affidata a ciascuna Regione. L’articolo citato si preoccupa invece che in ogni ambito territoriale in cui è suddivisa la Regione siano previsti dalle leggi regionali “almeno” alcuni interventi quali il segretariato sociale, il pronto soccorso sociale, l’assistenza domiciliare, le strutture per soggetti con fragilità sociale e i centri di accoglienza a carattere comunitario.

C’è quindi il rischio che le politiche per l’infanzia e l’adolescenza, non rientranti nell’elenco degli interventi “necessari”, ritornino ad essere elemento residuale delle politiche sociali. D’altronde, se la lettura dell’art. 22 è più ancorata allo spirito che alla lettera della normativa, è invece possibile e auspicabile che la costruzione del nuovo welfare locale comprenda fra i suoi requisiti “minimi” anche gli interventi rivolti ai bambini, ai ragazzi, ai giovani. E’ evidente che tale opzione postula una pre-condizione essenziale, legata alla destinazione di quote specifiche del fondo regionale alle politiche giovanili, evitando così che un fondo sociale indiviso possa mettere a repentaglio le acquisizioni di questi anni e venire completamente assorbito dagli interventi sociosanitari.

Tuttavia il documento del Piano nazionale triennale si esprime in termini non solo più articolati (ed è ovvio) rispetto al testo di legge, ma nella parte II fra gli obiettivi di priorità sociale inserisce il rafforzamento dei diritti dei minori (ob. 2), proponendosi

di “consolidare le risposte per l’infanzia e l’adolescenza, in una logica di rafforzamento dei diritti dei minori, compresi gli immigrati”. Più in dettaglio, il documento precisa che le azioni del sistema integrato relative all’area in oggetto vanno realizzate secondo le finalità della legge 285, recependole così nella legge quadro. Lo strumento strategico per la costruzione delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza è, come risaputo, il Piano territoriale d’intervento, a proposito del quale il Piano nazionale precisa che va costruito in stretta connessione con gli altri strumenti strategici di programmazione locale previsti dalla legge 328 (in particolare il Piano di zona e la Carta dei servizi sociali). Ciò richiede:

- che l’ente locale (Comune capofila o associazioni di Comuni) assuma la regia di tale processo progettuale, mettendo a disposizione le proprie risorse;
- che gli altri livelli di governo (Provincia, Regioni) supportino tale processo con interventi di promozione, assistenza tecnica e formazione.

Il documento illustra successivamente in modo articolato gli obiettivi specifici riguardanti l’infanzia e l’adolescenza, nonché la tipologia di misure e di servizi specifici che i Piani di zona possono prevedere.

Come è evidente dai riferimenti citati, seppure necessariamente sintetici, il Piano nazionale recepisce in modo esplicito le esperienze realizzate nell’applicazione della legge 285 consolidandone gli obiettivi e la metodologia e perfezionandone la qualità degli interventi, anche attraverso la conoscenza e la valutazione delle sperimentazioni effettuate.

Sembra quindi di poter dire che la direzione di lavoro e di sviluppo delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza sia chiaramente tracciata.

1.3 La dimensione dei processi

Il termine, come risaputo, rimanda a espressioni come itinerari, percorsi ecc., che a loro volta richiamano dimensioni quali complessità, incertezza, flessibilità e altre ancora che da tempo sono divenute patrimonio conoscitivo ed esperienziale di operatori, tecnici e amministratori.

Il primo significato — processo come percorso — rimanda ad un itinerario di lungo periodo, qual è quello sviluppato nel nostro Paese nell'ambito delle politiche giovanili. Si tratta di un'esperienza che non è esagerato definire straordinaria, il cui spartiacque rispetto al passato è costituito dal varo dei Progetti giovani da parte di alcuni Comuni capoluogo di provincia nella seconda metà degli anni '70, raccogliendo il patrimonio di esperienze che soggetti quali in particolare gli enti locali e il mondo associativo avevano fino ad allora costruito e che è diventato la base per le prime sperimentazioni progettuali. Negli anni '80 e negli anni '90 le politiche giovanili hanno mantenuto alta la loro capacità generativa di idee, di intuizioni, di esperienze innovative, di produzione documentaria e scientifica, grazie anche alle esperienze che hanno visto alcune Regioni svolgere un ruolo pilota, come nel caso della Regione Veneto che per prima ha emanato una legge quadro sulle politiche giovanili, tuttora operante, la legge n. 29/88.

Ciò ha consentito alla legge 285 di trovare in diversi territori un humus fertile nel quale innestarsi "naturalmente". L'esperienza delle politiche giovanili è altresì servita come "nutrimento" per l'elaborazione dei Piani di zona da parte degli ambiti territoriali di quelle Regioni che hanno adottato tale strumento prima ancora dell'emanazione della legge 328. L'apporto culturale e metodologico delle politiche giovanili è stato tale da spingere alcuni a dichiarare che il Piano di zona poteva essere letto come un Progetto giovani di dimensioni più ampie, in quanto comprendente le fasce di popolazione non facenti parte del mondo giovanile.

Continuando a seguire questo itinerario, si perviene all'elaborazione dei Piani di zona così come previsto dalla legge 328. Negli ambiti sociali in cui tale passaggio sta avvenendo, il Piano di zona viene generalmente ad accogliere e a far proprio il patrimonio detto: diventa quasi ovvio che il metodo e il modello organizzativo utilizzato per la costruzione dello strumento adottino criteri e orientamenti da tempo sperimentati e validati nel lavoro con adolescenti e giovani. Per quanto riguarda specificatamente il ruolo della legge 285, possiamo affermare che la norma "molto" ha trovato l'humus (prima citato), ma anche "molto" ha dato sul piano della promozione della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza; apprendimenti che la legge ha permesso di consolidare e

di diffondere su tutto il territorio nazionale e che la legge 328 ha la responsabilità di non disperdere.

Il termine processo richiama, come detto, anche altre dimensioni oltre all'itinerario storico-culturale delle politiche giovanili.

La prima che riteniamo utile riprendere è il tema della complessità. La legge 328 è infatti una legge complessa, in quanto scritta per una società complessa e ciò in relazione alla molteplicità di soggetti che essa coinvolge, alle procedure e agli strumenti previsti per realizzare il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali.

E' una complessità con cui la legge 285 si è già dovuta confrontare in quanto l'impianto normativo è tale da prevedere, ai fini della promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, il coinvolgimento di tutti i soggetti della comunità locale, la stipula di accordi fra i servizi appartenenti a comparti diversi e l'uso di strumenti amministrativi, quali in primis l'accordo di programma.

La legge del '97 ha altresì stimolato le organizzazioni, le figure professionali, i cittadini a riposizionarsi rispetto ai paradigmi fondanti il lavoro socio educativo:

- lo sguardo sui bambini e sugli adolescenti, non più fondato su un approccio crisiologico o addirittura patologico, bensì sul riconoscimento di diritti e di capacità;
- il passaggio da una logica di erogazione di servizi a una logica partecipata di individuazione di percorsi di risposta alle domande;
- l'idea che le risorse di un territorio (servizi, associazioni, scuole ecc.) non vadano più percepite e gestite con una logica autoreferenziale, ma pensate come una risorsa della collettività, come un patrimonio comunitario;
- l'idea infine che gli investimenti nel benessere individuale, familiare e collettivo sono, appunto, un investimento e non solo una spesa.

Tutto ciò esprime la complessità e la delicatezza di processi di cambiamento (delle persone, dei servizi, delle organizzazioni pubbliche e private) difficili e di lungo periodo, proprio perché tali processi richiedono prima di tutto uno sforzo di carattere cognitivo e culturale. Ancor più quando essi riguardano i paradigmi fondanti il lavoro

sociale e socio-educativo che vanno svincolati da una visione stereotipata ma ancora molto diffusa, secondo la quale l'affrontamento e la risoluzione dei problemi sociali è riconducibile ad un approccio lineare. L'esperienza diretta di lavoro in tale ambito restituisce invece la convinzione matura che l'individuazione del problema (riguardante i bambini, gli adolescenti, i genitori di un territorio) e delle priorità su cui lavorare non è così semplice; tanto meno lo è la traduzione del problema in obiettivi di intervento e in strategie coerenti ed efficaci; ancor meno è garantito il pieno raggiungimento degli obiettivi dichiarati, sul cui perseguimento incidono una molteplicità di fattori non tutti governabili.

Con tutto ciò e altro ancora la legge 285 ha costretto nei suoi cinque anni di vita a fare i conti, a misurarsi, a ridefinire assetti cognitivi, metodologici, strategici e non ultimi, affettivi. La dimensione del cambiamento in un quadro di complessità non è solo un fatto razionale, gestibile secondo fredda logica. Ha a che fare con aspetti che toccano, prima ancora che i livelli professionali, quelli più profondi attinenti le opzioni di fondo sul piano etico. Fra le domande che i diversi soggetti coinvolti sono stati stimolati a porsi ve ne sono alcune di impronta antropologica e filosofica: a quale idea di uomo facciamo riferimento quando impostiamo il progetto di un intervento o di un servizio che ha come obiettivo quello di accompagnare il processo evolutivo di un bambino o di un ragazzo? Qual è l'idea di comunità che abbiamo in mente quando rendiamo operativi i quadri teorici di riferimento riguardanti il lavoro di rete e lo sviluppo di comunità?

La legge 328 fa propria l'istanza generatrice di impegno a favore delle giovani generazioni, innalzando la sfida sul piano strategico e metodologico, affermando l'idea che promuovere politiche sociali significa sostenere la normalità della vita delle persone e non solo offrire aiuto in particolari situazioni di disagio e di crisi. Significa ancora far prevalere il modello dell'*empowerment*, un modello basato sui punti di forza e non di debolezza e che non offre soluzioni preconfezionate.

Valorizzare la dimensione processuale implica quindi dare rilevanza:

- al "come" si lavora oltre che ai risultati cui si è effettivamente pervenuti;
- al lavoro di un operatore che a volte impiega mesi di tempo per costruire una relazione fiduciaria con un gruppo di adolescenti;

▪ all'impegno di tanti genitori che attraverso un'esperienza di crescita personale e di gruppo hanno percepito la possibilità di essere risorsa per la comunità locale, oltre che per se stessi e per la propria famiglia;

significa ritenere, seppure sembra un paradosso, che i risultati di un intervento di carattere educativo, preventivo, formativo sono innanzitutto (non certo esclusivamente) i processi, ciò che si riesce ad attivare, a suscitare, a mobilitare durante il percorso di lavoro.

1.4 L'integrazione

È un termine chiave, sia nell'impianto della legge 285 che in quello della legge 328.

Nel primo caso i vincoli precettivi posti dalla legge alla collaborazione tra enti e progetti diversi hanno favorito, seppure con fatica, il superamento della logica delle rigide appartenenze. Le figure professionali e gli amministratori coinvolti sono cresciuti nella consapevolezza che è possibile lavorare insieme e che tale strategia – fondata sulla complementarità delle risorse – è quella capace di incidere sulla complessità dei bisogni sociali. A problemi ed esigenze complesse non possono che corrispondere strategie di pari complessità.

La legge 328 sviluppa tale impostazione, sancendo già nella propria titolazione la prospettiva della costruzione del sistema integrato. Ma, prima ancora di parlare di aspetti amministrativi e operativi, di accordi interistituzionali ecc., va sottolineato che i processi di integrazione vanno riportati alle *formae mentis* dei soggetti, a livelli di consapevolezza dei singoli, dei gruppi, delle organizzazioni. Lo sviluppo di tali processi - nello scenario che la legge 328 disegna e che riguarda l'integrazione fra sociale, sanitario, educativo, formativo - richiede di essere affidato non tanto ai vincoli costrittivi di una legge, ma che diventi patrimonio condiviso, prassi operativa delle organizzazioni. Le esperienze di lavoro realizzate a livello locale – e quelle sviluppate a livello nazionale per quanto concerne le attività promozionali della legge 285 da parte del centro nazionale – hanno ampiamente dimostrato che si tratta di processi molto complessi e delicati in quanto

coinvolgono persone con formazione, esperienze professionali, aspettative diverse; coinvolgono una pluralità di organizzazioni, ciascuna portatrice di una storia, di una cultura, di un proprio modello organizzativo; sono molto legati ad aspetti comunicativo-relazionali.

Richiedono perciò la messa in atto di percorsi che esigono tempi lunghi, risorse, competenze, intenzionalità, capacità di cogliere e di valorizzare le specifiche identità di tutti i soggetti coinvolti, capacità di adattamento reciproco.

Per lavorare in modo integrato occorre pensare in modo integrato. Questa sorta di slogan esprime efficacemente la convinzione che l'integrazione è riferita innanzitutto a pensieri diversi, alle capacità di fare spazio a identità, a concezioni e approcci diversi da quelli in cui ci si riconosce.

Si tratta di quegli aspetti cognitivi ed affettivi, precedentemente richiamati, che rivestono un'importanza centrale anche nella promozione e nella realizzazione di processi di integrazione. La ricaduta del livello cognitivo su quello operativo non è un esito né immediato né scontato, in quanto va accompagnato dalla costruzione di quel linguaggio comune (nei quadri di riferimento, nelle metodologie, ...) senza il quale l'integrazione rischia di rivelarsi un mero assemblaggio o una mera sommatoria di identità non dialoganti.

La legge 285 ha rappresentato un'opportunità preziosa per acquisire e consolidare tali consapevolezze: l'integrazione non può mai essere considerata un qualcosa di ingessato o un obiettivo definitivamente raggiunto. Quand'anche si sia giunti a esiti soddisfacenti, ciò non ha altro significato che quello di ritenere conclusa una determinata fase, per aprirne subito un'altra in cui proporsi obiettivi di ancor maggiore significato.

L'integrazione non è un obiettivo in sé, è più propriamente una strategia o uno strumento necessario per fornire risposte efficaci alla domanda "unitaria" di servizi da parte delle persone e delle famiglie. È in questo senso che la legge 328 alza la posta rispetto alle indicazioni fornite dalla legge 285: essa amplia il concetto di integrazione (sistema integrato di interventi), ma facendo proprie le acquisizioni metodologiche

derivanti dalla normativa del '97. In riferimento alla legge quadro, l'integrazione assume significato innanzitutto sul piano normativo, poiché concerne l'inserimento delle leggi di settore nel quadro di un'unica logica di programmazione che utilizza il Piano di zona come lo strumento per tradurre in progettualità a livello locale le connessioni fra sociale, sanitario, ecc..

È il prosieguo e lo sviluppo, per certi aspetti, del lavoro realizzato con la legge 285 tramite lo strumento accordo di programma, il quale ha consentito di elaborare piani territoriali e progetti che hanno coinvolto una pluralità di amministrazioni e di enti pubblici, di realtà di privato sociale, che hanno coinvolto figure appartenenti all'area sociale, sanitaria, al mondo della scuola.

Il patrimonio di competenze e di esperienze accumulato va valorizzato nella nuova logica programmatica, uscendo dalla fase sperimentale per diventare un modello stabile di lavoro, capace di generare partnership garantendo, come vedremo, le necessarie condizioni di percorribilità.

1.4.1 Il ruolo del privato sociale

Nella prospettiva dell'integrazione, una grande novità è costituita dal coinvolgimento del privato sociale, non solo nella gestione degli interventi – come è accaduto nella maggioranza dei casi nell'ambito della 285 -, ma anche nella programmazione e progettazione degli stessi.

La legge 328 infatti prevede modalità di partecipazione all'elaborazione dei progetti da parte dei soggetti del terzo settore disposti a impegnarsi, anche con risorse proprie, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. La cultura di un "patto di corresponsabilità" fra enti pubblici e i tanti soggetti che la legge 328 colloca nell'area citata richiede una collaborazione permanente, sempre più nella direzione di un *welfare mix*.

Nello specifico, al terzo settore è assegnato un ruolo importante, definito nell'art. 1 (linee generali) e nell'art. 5 (collocazione e ruolo in coerenza col principio di sussidiarietà).

L'art. 1 elenca le espressioni più importanti afferenti all'area in oggetto, alle quali vengono attribuite fra le altre le seguenti funzioni:

- partecipare alla gestione e all'offerta di servizi¹;
- essere parte dei soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, in quanto portatori di competenze specifiche e utili sia rispetto al lavoro progettuale che all'operatività.

Si tratta di compiti di elevata complessità, che richiedono sia al pubblico che al privato un impegno forte. Per quanto concerne l'ente pubblico esso consiste nell'evitare il rischio, sempre presente, di assumere atteggiamenti e posizioni di delega, di disimpegno, quando invece l'ente locale è previsto si faccia carico del bene comune anche attraverso l'esercizio di controllo sulla qualità del servizio prestato dal soggetto privato.

Il terzo settore è chiamato a fare un salto di qualità nei rapporti col pubblico, superando la logica improntata a un approccio di diffidenza o di strumentalità e rafforzando invece le sue caratteristiche, riconosciute come elementi costitutivi della sua identità: la socialità e la solidarietà. Esse possono essere considerate una sorta di "valore aggiunto" portato dai soggetti del terzo settore, spesso un fattore decisivo nel preferire i suoi servizi rispetto a quelli offerti dal mercato o anche dagli stessi servizi pubblici. La condizione è che tali caratteristiche siano reali e non semplicemente affermate.

Gli orientamenti più maturi, in conclusione, convergono nel ritenere che lo sviluppo di partnership tra pubblico e privato – che vanno ben oltre, come detto, a forme di mera consultazione o di affidamenti in appalto di servizi – rappresentano una strategia di fondamentale importanza per la gestione e l'innovazione delle politiche sociali.

¹ Sugli aspetti gestionali, sui dispositivi di autorizzazione e accreditamento in relazione alle collaborazioni pubblico-privato, cfr. DALLA MURA F. (2002), *L'attuazione della legge 285/97 nel quadro della legge 328/00: le collaborazioni interistituzionali e pubblico privato*, in *Tras-formazioni in corso*, Quaderno n. 20 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze.

1.4.2 Piano nazionale, Piani regionali e Piano di zona

Strumenti fondamentali di tale strategia sono, oltre al Piano di zona, il Piano nazionale triennale e i Piani regionali. L'art. 18 della legge 328 dichiara che il Piano nazionale deve indicare gli interventi e i servizi sociali da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Tale obiettivo già di per sé molto ambizioso è reso ancora più complesso dal fatto che il Piano nazionale deve dialogare col Piano sanitario previsto dal dlgs. n. 229/99. Da più parti si auspica quindi che si giunga alla predisposizione di un unico Piano sociosanitario, con l'auspicio che esso sia l'unico strumento per costruire la rete unitaria e integrata dei servizi per le persone e per le famiglie.

Il Piano nazionale è già stato emanato, in tempi assai più ristretti rispetto a quelli previsti dalla legge 328 e ora spetta alle Regioni adottare, nel rispetto delle modalità previste dall'art. 18, il Piano regionale degli interventi "provvedendo in particolare all'integrazione sociosanitaria, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro". Nel breve periodo, si tratterà quindi di verificare come le Regioni avranno disciplinato i criteri e le modalità mediante i quali verrà garantita l'integrazione su base distrettuale delle prestazioni di competenza dei Comuni e delle Aziende sanitarie, attraverso le leggi regionali, i propri piani e gli indirizzi per la nuova programmazione locale.

La legge 328 individua, oltre ai Piani nazionale e regionali, il Piano di zona come lo strumento che – nell'ambito territoriale definito da ciascuna Regione – favorisce "il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (art. 19).

Come osservato precedentemente, il Piano di zona non è uno strumento nuovo, in quanto è già stato utilizzato negli ultimi anni da alcune Regioni che hanno così anticipato a livello locale la scelta fatta a livello nazionale.

A ben vedere, anche nelle Regioni in cui esso viene introdotto come uno strumento innovativo, i diversi soggetti pubblici e privati possono fruire delle competenze maturate sul piano metodologico e amministrativo attraverso l'elaborazione dei Piani territoriali triennali per l'infanzia e l'adolescenza introdotti dalla legge 285. Non