locale per quanto attiene all'elaborazione, l'attuazione, la verifica, la valutazione ed il monitoraggio dei piani territoriali previsti dalla legge 285/97 e dei progetti in essi compresi in modo tale che la cultura progettuale diventi patrimonio del territorio e le azioni progettuali che hanno dato risultati positivi divengano stabili sul territorio;

- l'acquisizione da parte degli amministratori di strumenti di conoscenza per la pianificazione e l'elaborazione delle politiche sociali tra esigenze locali, pianificazione regionale, normativa nazionale e internazionale tenendo conto della corrispondenza etica e della valorizzazione delle risorse famigliari e comunitarie;
- l'approfondimento della tematica della genitorialità intesa come complesso di funzioni che investono tutte le tipologie famigliari compresa la promozione della genitorialità adottiva e affidataria ed il supporto alla genitorialità in situazione di crisi come famiglie separate, famiglie disfunzionali o abusanti;
- la condivisione di una sensibilità comune nei confronti dei maltrattamenti ed abusi dell'infanzia negli operatori ed educatori dell'infanzia ed adolescenza ed in quanti, nel loro ruolo professionale vengono a contatto con l'età evolutiva;
- la promozione nei confronti di coloro che operano in situazione di danno e/o abuso già conclamato un percorso operativo, valutativo e terapeutico-riparativo, in grado di garantire l'acquisizione di strumenti professionali idonei a operare in situazioni così delicate nel pieno rispetto dei diritti del bambino e nel contempo della sua famiglia naturale.

Il piano formativo è stato concepito come strumento per l'attuazione del Piano di intervento regionale per l'infanzia e l'adolescenza approvato con Dgr del 22/10/00 e ha previsto il coinvolgimento non solo degli operatori dei servizi sociali, ma anche di altre figure professionali (quali insegnanti, educatori, operatori di comunità tutelari, pediatri, medici di base, del pronto soccorso, ginecologi) autorità giudiziaria minorile ed ordinaria. Il percorso ha inteso così sollecitare "una continua circolazione e scambio di esperienze operative e formative tra chi opera nella prevenzione e chi opera nella riparazione in modo tale da creare un 'continuum' e una circolarità tali da garantire una cultura allargata, comune e condivisa, presupposto per individuare opportunità, promozione di diritti e progetti di lavoro condivisi

soprattutto nelle situazioni di abuso che si presentano come le più problematiche anche in relazione ad approcci metodologici e terapeutici diversificati da parte delle singole professionalità e/o servizi".

III. Dalla legge 285/97 alla legge 328/00: le prospettive delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza

PAGINA BIANCA

1. L'eredità metodologica lasciata dalla 285 alla 328

Come era specificato anche nella Relazione al Parlamento 2002, la legge 285 ha, fra i suoi meriti, anche quello di essere stata una "antisegnana" della legge 328 in quanto ha gettato le basi di una cultura di programmazione che è stata ereditata dalla legge quadro. Infatti, il processo di progettazione territoriale che la legge 328 propone di realizzare attraverso lo strumento del Piano di zona, ricalca in buona parte il modello di progettazione previsto dalla L. 285 estendendolo da infanzia e adolescenza alle altre aree di politica sociale.
Dunque i principali cambiamenti che il Piano di zona introduce nella programmazione, rispetto alla prassi precedentemente in vigore nel settore delle politiche sociali, risultano in parte già sperimentati attraverso la 285. Tali cambiamenti sono di seguito sintetizzati.

1. Si sintetizzano gli interventi e le politiche del settore sociale e si coordinano con altre politiche. In questa direzione la 285 è stata anticipatrice in quanto si è proposta come legge che richiedeva per la progettazione e implementazione degli interventi, collaborazioni e coordinamenti fra settore sociale, educativo, sanitario, urbanistico ecc.
2. Si passa da una programmazione nella prospettiva di *government* ad una prospettiva di *governance* coinvolgendo altri soggetti istituzionali e il terzo settore. Anche in questa direzione la 285 ha svolto una funzione anticipatoria, avendo previsto e promosso il coinvolgimento del terzo settore e della società civile nelle diverse fasi del percorso programmatorio (progettuale, gestionale, valutativa e formativa).
3. Si programma ad un nuovo livello: l'ambito territoriale, superando l'impasse storica del frazionamento comunale. In relazione a tale aspetto alla 285 va riconosciuto il merito di aver introdotto l'Accordo di programma (ex L. 142) come strumento che ha favorito la associazione fra comuni per realizzare i piani territoriali e, anche se non sempre i territori oggetto degli accordi di programma 285 corrispondono agli ambiti zonali previsti dalle Regioni per la realizzazione dei Piani di zona, comunque tale prassi ha permesso il consolidarsi di una modalità di lavoro utilissima per la programmazione zonale.

4. Si programma in modo congiunto anche con l'Asl, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa a livello territoriale. Anche rispetto a tale aspetto la 285 ha svolto una funzione, per certi versi pionieristica, infatti ha consentito di avviare, in molte aree del Paese, forme di collaborazione nuove, nelle quali Aziende sanitarie e Enti locali associati, forse per la prima volta, si sono seduti agli stessi tavoli, per progettare in modo integrato, interventi per bambini, adolescenti e le loro famiglie.

2. Elementi che rendono la pianificazione 328 più complessa della pianificazione 285

Vi sono però, naturalmente, alcuni elementi che rendono la pianificazione proposta dalla legge quadro più complessa di quella proposta dalla 285. Al proposito di seguito presentiamo alcune caratteristiche specifiche dei piani territoriali 285, confrontate con quanto è invece richiesto dalla 328.

- Nella 285 si progettano politiche solo per una parte definita di cittadini; la 285 è una legge rivolta a una fascia di popolazione più che a un settore specifico e intende integrare i diversi interventi che insistono su tale fascia Nella 328 si progettano le politiche sociali per tutta la cittadinanza; la 328 è una legge quadro, di settore, che pur attenta all'integrazione con le altre politiche, ha la funzione di normare il sistema dei servizi e degli interventi sociali, per le diverse aree di bisogno: minori, ma anche famiglia, anziani, disabili, esclusioni sociale ecc.
- Nella 285 si progettano interventi nuovi, in integrazione con quanto già esiste sui territori; la 285 presume che esistano già nei territori servizi di base sui quali innestare interventi innovativi, preventivi e sperimentali. Nella 328 si determinano i livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi (art. 22); la 328 propone pertanto di razionalizzare il sistema stabilendo i livelli di servizio e prestazione di ciascun territorio sotto i quali non è possibile andare perché non sono rispettati i diritti di cittadinanza, è un obiettivo programmatorio ambizioso, che la 285 non aveva, e sul quale in questo momento il dibattito è ancora molto aperto[4].

[4] Al proposito si vedano le due recenti monografie uscite su "Prospettive Sociali e Sanitarie" n. 15-17, 2003 e "Studi Zancan" n. 2, 2003.

- Nella 285 si pianifica in relazione ad una quota limitata di risorse per lo più extracomunali (fondo nazionale infanzia ed adolescenza); la 285 nasce e si sviluppa grazie ad un fondo nazionale "protetto", e chiede agli enti locali di contribuire con risorse proprie solo in misura limitata. Nella 328 si pianificano tutte le risorse comunali in materia di politica sociale e si negozia sul piano economico anche con l'Asl. Il Piano di zona infatti intende razionalizzare e omogeneizzare le diverse fonti che concorrono a comporre la spesa sociale di un territorio: fondo sociale nazionale, fondo sociale regionale, risorse proprie dei Comuni, risorse provenienti da leggi di settore nazionali e regionali, risorse dell'Azienda Sanitaria Locale, risorse provinciali, quote di compartecipazione utenti ecc.
- Nella 285 in molte Regioni ci si è potuti avvalere di una significativa azione di coordinamento e valutazione provinciale; infatti, pur se non esplicitamente previsto dalla legge, è accaduto che in buona parte dei territori i piani 285 siano stati sostenuti, accompagnati e coordinati dalle amministrazioni provinciali, attraverso specifici interventi consulenziali, di accompagnamento e assistenza tecnica ai diversi progetti. Nella 328 forme di coordinamento provinciale sono previste in modo blando e generico; la 328 dedica infatti alle Province un'attenzione limitata (art. 7), demandando alle Regioni una definizione precisa del loro ruolo e citandone le funzioni in ordine alla raccolta di conoscenze e dati sui bisogni e all'analisi dell'offerta assistenziale, nonché alla promozione di iniziative formative e ad una non meglio specificata "partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona". Sta di fatto che in questi primi mesi di programmazione attraverso il piano di zona la funzione provinciale di sostegno e accompagnamento, che con la 285 sembrava consolidarsi appare in molte Regioni indebolita. È un peccato perché nella 285, laddove le Province sono state coinvolte, queste hanno rappresentato una risorsa utile e preziosa per i diversi territori.[5]

[5] Cfr. a questo proposito il "Rapporto di monitoraggio e valutazione in itinere del primo anno della seconda triennalità della l.285/97 in Emilia-Romagna", realizzato dalla Regione Emilia-Romagna e dall'Irs insieme ai referenti di tutte le Province emiliano-romagnole.

La 285 può quindi essere considerata come pioniere di questo nuovo processo programmatorio perché alcune fasi del percorso 328 sono già state sperimentate dalle esperienze dei piani 285. Rispetto a queste esperienze un elemento rilevante da sottolineare è che le aggregazioni di soggetti che, in particolare per progettare il II triennio, si sono costituite, prefigurano in molte parti d'Italia le aggregazioni che stanno realizzando in questi mesi le prime edizioni dei Piani di zona.

Tuttavia la programmazione ex L. 328 si preannuncia come assai più complessa, non solo perché il campo è esteso anche agli altri settori di politica sociale, diversi da infanzia ed adolescenza, ma anche perché la concentrazione delle risorse in un fondo unico e indistinto e la partecipazione dei soggetti della "governance" anche con risorse proprie, rende i processi negoziali, insiti nella programmazione partecipata per la realizzazione del Piano di zona, più lunghi e problematici.

3. Le "tracce" di L. 285 nei recenti atti legislativi e programmatori (328, Piano nazionale servizi sociali, Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva)

La legge 285 è dunque da considerare, come si è detto, un "pioniere" della legge 328 in quanto ha gettato le basi di una cultura di programmazione che è stata ereditata dalla legge quadro, poiché il processo di progettazione territoriale che la legge 328 propone di realizzare attraverso lo strumento del Piano di zona, ricalca in buona parte il modello di progettazione previsto dalla L. 285 estendendolo da infanzia ed adolescenza alle altre aree di politica sociale.

La 285 però ha anche una sua specificità legata ai suoi contenuti; è infatti una legge funzionale alla soddisfazione dei diritti e all'offerta di opportunità con attenzione a delicate fasce di popolazione: l' infanzia ed adolescenza.

Secondo una fantasia ricorrente che si incontra ultimamente nei vissuti di molti responsabili e operatori coinvolti nei progetti 285: "la 285 dopo la 328 non c'è più e le belle esperienze progettuali che la 285 ha permesso non si potranno più realizzare". Tale impressione non è corretta, infatti la L. 328 all'art 22 comma 3 afferma esplicitamente che la L. 285/97 è recepita nelle sue finalità. Inoltre anche il principale strumento attuativo della legge di

riforma, il "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001/2003", è chiaro ed incentivante in ordine allo sviluppo della strada intrapresa in questi anni di legge 285. Infatti il Piano all'Obiettivo 2 – rafforzare i diritti dei minori – propone "di consolidare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza, in una logica di rafforzamento dei diritti dei minori, compresi gli immigrati". Il Piano ribadisce inoltre che "la L. 285 (e la 328 che la recepisce nelle sue finalità) si rifà alla convenzione dell'Onu sui diritti del fanciullo". Da ciò discende che "le politiche per infanzia ed adolescenza vanno inquadrate in una logica di esigibilità dei diritti e di costruzione di opportunità".

Più operativamente il Piano precisa anche che "lo strumento strategico per la costruzione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, per il loro consolidamento e la loro qualificazione è il "Piano territoriale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza", previsto dalla L. 285 che sarà costruito in stretta connessione con gli altri strumenti strategici di programmazione locale previsti dalla L. 328 (in particolare il Piano di zona e la Carta dei servizi)".

Infine, il recente Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004, pur essendo stato approvato già in questa legislatura, che ha una maggioranza diversa da quella che ha licenziato la 328 e il Piano nazionale, si pone come strumento in stretta continuità con quanto fino ad oggi realizzato grazie alla L. 285, presentando anche indirizzi e priorità del tutto coerenti con la "filosofia" della L. 285:

- "Il diritto primario del minore: vivere, crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia,
- la tutela del minore nel campo educativo, formativo, lavorativo e del tempo libero,
- la tutela delle famiglie e dei minori in difficoltà,
- il benessere degli adolescenti,
- il contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile,
- la lotta agli abusi allo sfruttamento sessuale e alla pedofilia".

Confrontando tali elementi con gli art. 4, 5, 6 e 7 della 285 va rilevato che fra il 97 ed oggi alcune sottolineature, in termini di priorità si sono modificate, tuttavia in questa materia ci

sembra di poter affermare che le attenzioni principali verso infanzia ed adolescenza sono rimaste in questi anni, coerenti.

Ciò appare evidente soprattutto dalla traduzione di queste priorità in linee guida per gli interventi sul territorio, che il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004 propone; tra queste infatti troviamo:

- "sostenere la famiglia nel suo compito genitoriale,
- potenziare i servizi per le famiglie e i minori in difficoltà,
- attivare collaborazioni educative tra realtà scolastiche ed extra scolastiche,
- sostenere le realtà e le libere aggregazioni giovanili nella creazione di opportunità positive nel tempo libero".

Come si può notare si tratta di linee guida già perseguite da molti piani e progetti 285, a conferma di una sostanziale continuità di intenti fra il l'esperienza 285 per come si è sviluppata in questi anni e il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004[6].

4. Le diverse scelte regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

Ovviamente, in un'analisi del processo di passaggio dalla 285 alla 328 non si può non tenere conto del fatto che già dopo pochi mesi dall'approvazione della 328 la legge costituzionale 3/01 ha innovato il dettato costituzionale, togliendo alla 328 una parte della propria forza normativa. Il nuovo testo del Titolo V della parte seconda della costituzione, con una clausola di tipo residuale (Cost. art. 117, c. 4) attribuisce infatti alle Regioni "la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato" dai commi 2 e 3 dello stesso articolo. Dunque fra le materie riservate allo stato non si colloca quella socio assistenziale, rispetto alla quale le Regioni hanno quindi potestà legislativa primaria, ossia non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma soltanto

[6] A testimonianza di quanto qui affermato si vedano gli studi sulle buone prassi delle esperienze 285 realizzati in questi anni in diversi territori, per es.: *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*, "Quaderni del centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza" n.26, ottobre 2002 e *Le buone pratiche della l.285\97 nelle Marche*, Regione Marche, Centro Regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e i giovani, gennaio 2003.

dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario europeo e degli obblighi internazionali.

Da quanto fin qui detto si può dedurre che "l'affermazione dell'art. 1, c. 7 della 328, 'le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione' che ... aveva un suo significato rispetto alla precedente versione dell'art. 117, viene quindi del tutto svuotata dalla nuova formulazione dello stesso art. 117 ... La nuova prospettiva costituzionale quindi affida ai legislatori regionali margini di disciplina maggiori e differenti, rispetto alla materia sociale così come prevista dalla 328, con l'inevitabile conseguenza che i governi regionali potranno e dovranno valutare se e quanto costruire il proprio sistema sociale facendo riferimento alla normativa quadro nazionale della 328, o quanto discostarsene, dato che la 328 'cede' a fonte di legislazioni regionali difformi".[7]

Date tali affermazioni appare interessante capire come, rispetto al futuro delle politiche per infanzia e adolescenza o, più in generale, rispetto al futuro delle Politiche sociali, si stanno orientando le diverse regioni, ovvero se stanno muovendosi secondo una logica coerente con la 328 oppure si vanno discostando da questa, come è consentito a seguito della riforma del Titolo V.

Da una recente indagine[8] emerge che l'impatto della L. 328 nelle Regioni, dopo la riforma del Titolo V, appare rilevante. In due casi (Emilia-Romagna e Puglia) sono già state approvate leggi regionali di riforma dei servizi sociali che, sostanzialmente, assumono l'impostazione e la "filosofia" proposte dalla 328.

Per quanto riguarda gli altri casi, anche se ancora non ci sono Leggi regionali di riforma approvate, è comunque in corso una fase di investimento orientata a un processo di riforma:

- il Piemonte ha varato nel maggio scorso il DDL *Norme per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*;
- il Veneto, che ha approvato il DDL *Testo organico per le politiche sociali*;

---

[7] Cfr E. Ranci Ortigosa, *Fra l. 328/00 e modifica della Costituzione*, in "Prospettive sociali e sanitarie, n.5, 2003.

[8] Cfr. E. Ranci Ortigosa, U. De Ambrogio, *L'attuazione della l. 328/00 nelle Regioni*, in "Prospettive sociali e sanitarie", n. 6, 2003.

- lo stesso percorso è stato seguito dalla Regione Sicilia con la bozza di disegno di legge *Testo organico per le politiche sociali e per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali*;
- la Sardegna, infine, ha recentemente avviato il percorso di revisione della legge regionale 4/88 al fine di recepire i principi e gli orientamenti della L. 328/00.

Altre Regioni hanno scelto una strada differente e hanno preferito procedere con la predisposizione dei piani sociali regionali. È il caso di Basilicata, Lazio, Marche, Umbria e Provincia Autonoma di Bolzano, che li hanno adottati nei mesi precedenti l'approvazione della legge quadro, con orientamenti anticipatori e sostanzialmente coerenti con quanto poi avrebbe stabilito la normativa nazionale.

Dopo il varo della 328/00, anche altre Regioni hanno scelto di predisporre propri Piani che esplicitamente si qualificano "in attuazione della L. 328", anche se varia il grado di vicinanza ai contenuti della legge di riforma. In particolare Abruzzo, Liguria, Sicilia, Toscana e Provincia Autonoma di Trento hanno adottato Piani dedicati esclusivamente al sistema integrato di interventi e servizi sociali, mentre Lombardia e Valle d'Aosta hanno scelto di realizzare piani socio sanitari.

Un ulteriore gruppo di Regioni, tra cui l'Emilia-Romagna e la Campania, ha preferito un percorso più incrementale e ha promosso nei territori, con circolari e linee guida, la costruzione di piani di zona sperimentali, ritenendo più conveniente arricchire la realizzazione del piano regionale con gli apporti contenutistici e l'esperienza operativa dei piani sperimentali e dei loro processi di costruzione.

Infine un quarto gruppo di Regioni come il Friuli-Venezia Giulia, il Molise e la Calabria, sembra essere per ora ancora in una fase di preparazione, avendo assunto atti programmatori deboli (circolari, linee guida ecc.) o dilazionati nel tempo che non sembrano aver ancora avviato significativi processi programmatori a livello locale.

Oltre agli atti regionali va inoltre rilevato che a livello di ambito territoriale i piani di zona nelle Regioni che li hanno già realizzati, stanno producendo "a cascata" modalità nuove di programmazione e governo locale dei servizi, coinvolgendo, come anticipato dalla 285, nuovi

attori nella "governance" delle politiche pubbliche e introducendo nuove prassi di collaborazione, integrazione e gestione.

Il quadro qui sommariamente delineato evidenzia, pur nelle diversità legate alle scelte regionali, il forte impatto su questo terreno, della L. 328/00 e da parte delle Regioni una chiara tendenza all'investimento in atti di governo, abbastanza coerenti agli indirizzi forniti dalla 328: quasi tutte infatti, in tempi recenti, si sono attrezzate (o si stanno attrezzando) per attuare la 328/00 nel tentativo di "traghettare" le politiche sociali verso un sistema più razionale,maturo, integrato.

In questa logica c'è da presumere che la linea di tendenza prevalente e maggiormente diffusa a livello regionale, anche per quanto riguarda il futuro delle politiche per infanzia ed adolescenza, sarà quella suggerita dalla 328. Si può pertanto supporre che dopo la conclusione del secondo triennio di finanziamenti le "regole del gioco" cambieranno e la programmazione 285 non avverrà più in modo autonomo, bensì sarà realizzata all'interno della programmazione zonale, dunque il loro finanziamento non sarà più diretto (e protetto) da un Fondo nazionale, ma rientrerà nel fondo sociale regionale indistinto, previsto dalla 328.

A tutt'oggi sembra andare in controtendenza rispetto a tale indirizzo, la sola Regione Marche, la quale, nel maggio 2003 ha approvato la L.R. n. 9 *Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie....* In tale legge infatti si specifica che "è istituito il fondo regionale per il sistema integrato dei servizi per l'infanzia, per lo sviluppo di politiche a favore degli adolescenti e di sostegno alla genitorialità e alla famiglia..." . Con tale legge le Marche scelgono pertanto di realizzare a livello regionale, una sorta di "nuova 285", mantenendo un fondo regionale distinto dal resto della spesa sociale e dedicato ad infanzia ed adolescenza. È interessante rilevare che in altri territori, quali per es. la Lombardia, che ha in avanzato iter un progetto di legge su minori, non vi è una analoga scelta di determinazione di un fondo regionale, ma la discrezionalità delle scelte per la ripartizione delle risorse viene lasciata a livello di ambito.

Dunque, lo scenario che sembra prevalere a livello nazionale, una volta esaurito il triennio 285, con l'eccezione che abbiamo evidenziato ed altre che potranno nei prossimi mesi delinearsi, sarà quello di assorbire nel fondi indistinti le risorse 285. Il Piano di zona, nella sua

seconda edizione, sarà dunque lo strumento programmatorio che ha la funzione di comprendere e sintetizzare le politiche sociali di un territorio, e comprenderà al suo interno un capitolo dedicato ad infanzia ed adolescenza, con le relative risorse investite. Anche gli altri finanziamenti da leggi di settore andranno progressivamente esaurendosi.

5. Le prospettive delle politiche per infanzia e adolescenza di "seconda generazione"

La 285 dunque ha fornito, in questi anni di esperienze progettuali, indubbi apprendimenti metodologici e professionali, oggi però, a seguito della implementazione della riforma del sociale introdotta dalla 328 e dal nuovo Titolo V della Costituzione, il problema è capire operativamente: che cosa cambia nella programmazione territoriale delle politiche per infanzia ed adolescenza? Che cosa succederà dei progetti in corso e in divenire? Quali strategie sono prevedibili oggi per la programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza?

Quanto affermato fin qui in relazione al positivo impatto della 285 alle diverse latitudini del nostro Paese in relazione alla coerenza fra 285 e successivi strumenti normativi e programmatori (328, Piano nazionale servizi sociali, Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva) e in relazione alla coerenza fra 328 e scelte regionali (dopo il Titolo V), suggerisce che la finalità da perseguire nei prossimi mesi, in occasione dei mutamenti nella prassi programmatoria, sia di non arretrare e, anzi, sviluppare le politiche per infanzia ed adolescenza del nostro Paese.

Infatti, come si è detto, dopo la conclusione del secondo triennio di finanziamenti le "regole del gioco" cambieranno e la programmazione 285 non avverrà più in modo autonomo, bensì sarà realizzata all'interno della programmazione zonale. In questo quadro è opportuno auspicare che quanto di buono si è realizzato in questi anni di legge 285, a sostegno dei servizi e delle politiche per infanzia ed adolescenza, non sia dimenticato, come molti progettisti temono, anzi tali politiche si possano sviluppare e consolidare, anche se il loro finanziamento non sarà più diretto (e protetto) da un Fondo nazionale, ma rientrerà nel fondo sociale regionale previsto dalla 328.

Se come è sperabile, il Piano di zona comprenderà al suo interno un capitolo dedicato ad infanzia ed adolescenza si può dunque affermare che i contenuti della 285 non spariranno anche dopo la conclusione di questo secondo triennio, ma le politiche per l'infanzia e l'adolescenza andranno negoziate nei tavoli dei Piani di zona.

La possibilità che tali politiche non vengono dimenticate dalle negoziazioni zonali è strettamente correlata anche allo sviluppo del dibattito sui Livelli essenziali di assistenza previsti dalla 328.

Tale dibattito è ancora in una fase iniziale e pertanto anche un po' confusa, tuttavia da quanto fino ad oggi emerso pare verosimile escludere che, all'interno di una riflessione che si propone, in base ad un criterio di razionalizzazione, di garantire dei Livelli essenziali di assistenza possano rientrare le esperienze preventive e promozionali che rappresentano una parte assai rilevante dei progetti 285. Tali esperienze infatti, per la loro stessa natura, sono legate all'innovazione e alla sperimentalità e si propongono di lavorare per progetti incrementali.[9]

Le modalità apprese soprattutto grazie alla 285, di lavorare per progetti, di realizzare interventi sociali sperimentali, di realizzare interventi promozionali e volti a rispondere a nuovi bisogni sociali ed a introdurre modelli organizzativi e gestionali innovativi, per loro natura non consentono di definire livelli essenziali di assistenza, bensì aprono campi di indagine, di costruzione di significati in corso di azione, di apprendimento dall'esperienza, di progressivo riorientamento in itinere degli interventi.

A testimoniare quanto fin qui affermato ci soccorre una recente ricerca valutativa condotta dalla Regione Emilia-Romagna;[10] in tale ricerca la grande maggioranza degli oltre 300 responsabili di progetti coinvolti ha dichiarato di aver tratto dall'esperienza progettuale degli apprendimenti che riguardano essenzialmente la accresciuta conoscenza del problema

---

[9] Utilizziamo insieme i termini "prevenzione" e "promozione" perché al primo intendiamo dare l'accezione "arrivare prima" che situazioni di difficoltà e disagio si manifestino in modo cronico, mentre al secondo intendiamo attribuire l'idea di "sostenere, sollecitare, animare le risorse, incrementare il protagonismo, la emancipazione delle diverse soggettività..." (cfr. L. Regoliosi, *La prevenzione possibile*, Guerini, 1992).

[10] Si tratta della citata attività di monitoraggio e valutazione in itinere del primo anno della seconda triennalità della l. 285/97 in Emilia-Romagna, condotta dall'Irs insieme agli uffici regionali competenti e ai referenti di tutte le Province emiliano-romagnole.

progettuale per il quale si è attivato l'intervento e la accresciuta conoscenza delle modalità per affrontarlo. È una riprova che, almeno in questa Regione, l'esperienza di lavoro per progetti è percepita anche come esperienza di ricerca ed apprendimento dinamica, in corso di azione; è infatti grazie all'azione sperimentale che si conoscono meglio i bisogni e i desideri dei destinatari e si può progressivamente riorientare l'intervento.

In questo quadro anche se prevalesse (come sembra nell'orientamento di alcune regioni) la definizione più estesa di Liveas, intesi cioè come tipologie di offerta, questa non sembra comunque compatibile con le progettualità legate alla 285 e ad altre leggi di settore (DPR 309\90 sulla lotta alle tossicodipendenze, L. 286 sull'immigrazione ecc.). Non è infatti del tutto definibile a priori quali tipologie di servizi deve avere un contesto sociale in perenne movimento, nel quale le condizioni dei cittadini mutano velocemente, così come compaiono nuovi bisogni che si svelano anche nel corso delle azioni realizzate grazie ai progetti preventivi e promozionali.

Alcuni osservatori affermano che: "quali che siano le caratteristiche dei Liveas è ragionevole supporre che in molte aree del Paese l'attuale stanziamento di risorse pubbliche per servizi ed interventi sociali sia insufficiente a garantirli";[11] in questa prospettiva la preoccupazione di chi opera nella 285 e in altre progettualità affini si può esplicitare in questi termini: se le risorse disponibili non saranno sufficienti neppure a garantire i Liveas, che risorse ci saranno per la soddisfazione dei diritti e la promozione di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza?

Il sospetto è pertanto che, in questo scenario, quale che sia la scelta che verrà adottata per definire Liveas questi rischino di assorbire tutte o quasi le risorse disponibili e di fatto interrompano il positivo flusso di esperienze preventive e promozionali che si sono sviluppate negli ultimi anni soprattutto grazie alla 285. Tale eventualità però minerebbe alle fondamenta l'idea di sistema integrato di cui di cui la L. 328 e la sua antesignana 285 sono permeate. Detto in altri termini tale soluzione negherebbe al sociale la possibilità di operare per la risoluzione dei problemi relegandolo ad una funzione di tamponamento, gli toglierebbe le caratteristiche di vera e propria politica pubblica, intesa come atto funzionale alla ricerca di

---

[11] Cfr C. Gori, *Applicare i livelli essenziali nel sociale*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 15\178, 2003.