

PARTE I
LA *GOVERNANCE* DELLA LEGGE 285:
COORDINAMENTO E APPROFONDIMENTI
SULLE ESPERIENZE

PAGINA BIANCA

1. FINALITÀ E ATTIVITÀ DEL TAVOLO DI COORDINAMENTO TECNICO TRA IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI E LE 15 CITTÀ RISERVATARIE

1.1 Finalità, metodologia di lavoro e obiettivi del Tavolo

La legge 285 ha inizialmente sollecitato e sostenuto la progettualità orientata alla tutela e alla promozione del benessere di bambini e ragazzi attraverso l'istituzione di un fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza suddiviso tra le Regioni (70%) e le 15 Città riservatarie¹ (30%), chiamando gli enti locali e il terzo settore a programmare insieme e diffondere una cultura e pratiche di progettazione concertata e di collaborazione interistituzionale.

La confluenza del fondo 285 in quello nazionale, indistinto, per le politiche sociali ha portato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a concentrare l'attenzione sulla quota residua del 30% che tuttora è riservata per legge alle 15 Città individuate dall'art. 1, comma 2 della legge.

Le Città riservatarie, dirette beneficiarie dell'accreditamento dei finanziamenti annuali, hanno potuto attivare a favore dei bambini e degli adolescenti svariati interventi che, in molti casi, hanno assunto particolare rilevanza, essendo inseriti in un sistema stabile di erogazione di servizi ormai individuati dagli utenti come irrinunciabili.

Anche in virtù di queste motivazioni si è deciso di rafforzare la collaborazione interistituzionale tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Città riservatarie.

Tale azione di rafforzamento è passata attraverso due processi. In primo luogo attraverso la previsione dell'articolo 1, comma 1258 della legge 296/2006. Essa dispone che, a partire dal 2007, sia la legge finanziaria a determinare annualmente il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, così da poter eliminare i problemi connessi alla discontinuità e ai ritardi nei tempi dei finanziamenti e l'incertezza sugli importi assegnati per ogni annualità, garantendo alle Città la possibilità di disporre delle somme assegnate in tempi utili per il loro effettivo e proficuo utilizzo. In secondo luogo, attraverso l'istituzione di un Tavolo di coordinamento con le Città riservatarie presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il suddetto Tavolo è stato istituito nel corso del 2007 (il primo incontro è stato realizzato il 5 luglio presso la sede dell'allora Ministero della solidarietà sociale) al fine di promuovere forme di coordinamento e di rete in un sistema multilivello che, nel rispetto dei diversi poteri, potesse definire modalità di lavoro che permettessero di dare un quadro unitario delle politiche sociali.

L'esigenza di istituire uno spazio e un metodo di confronto è maturata dalla considerazione della necessità di garantire un indirizzo politico omogeneo e di scambi di buone pratiche: il Tavolo è nato, dunque, con l'obiettivo di creare delle forme sostanziali di

¹ Bari, Brindisi, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia.

coordinamento tra le Città riservatarie e il Ministero, per facilitare uno scambio sulle esperienze significative, per poterle selezionare e per poter condividere priorità di lavoro, favorendo un monitoraggio chiaro e approfondito, promuovendo un confronto sul rilancio della legge 285 considerandone sia gli aspetti finanziari sia quelli relativi alle politiche per l'infanzia attraverso l'implementazione e/o la revisione dello strumento della progettazione.

La metodologia di lavoro comune adottata, per rispondere alle esigenze sopra anticipate, si fonda sul “metodo di coordinamento aperto”² (di seguito Mac).

Implementato a partire dal 2000 dall'Unione Europea nell'ambito della strategia di Lisbona, il coordinamento aperto è uno strumento acquisito col maturare della consapevolezza della necessità di promuovere una maggiore apertura e responsabilizzazione nel processo di elaborazione delle politiche comunitarie e degli Stati membri, anche al fine di attivare processi di reale riconoscimento dell'efficacia del ruolo dell'UE da parte dei cittadini europei.

L'esigenza di rinnovare il metodo comunitario, adottando un'impostazione meno verticistica e integrando in modo più efficace i mezzi di azione delle politiche con strumenti di *soft law* improntati a una maggiore flessibilità, al fine di ottenere risultati di maggiore partecipazione, hanno dato forma a uno strumento orientato alla realizzazione di politiche integrate tra diversi livelli di governo allo scopo di raggiungere obiettivi comuni di miglioramento, innovazione e convergenza nei risultati.

Il Mac è stato, dunque, originariamente concepito al fine di assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche: a tal fine esso promuove la definizione di orientamenti programmatici in combinazione con l'individuazione di calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi a breve, medio e lungo termine. Inoltre, ha l'obiettivo dell'individuazione degli indicatori quantitativi e qualitativi della definizione di parametri di riferimento intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche, realizzando un'attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco.

La finalità originaria del coordinamento aperto è l'organizzazione di un processo cognitivo a livello europeo, volto a stimolare lo scambio delle migliori pratiche e ad assistere gli Stati membri nel miglioramento delle proprie politiche nazionali. Il Mac, infatti,

² La definizione del metodo di coordinamento aperto è stata esplicitamente trattata durante la preparazione del Consiglio europeo di Lisbona, al fine di sviluppare la dimensione europea nelle nuove politiche, ossia la società dell'informazione, l'innovazione, la politica per le imprese, l'istruzione e la lotta all'esclusione sociale. Dopo un'approfondita discussione, condotta dalla Presidenza con i governi, la Commissione europea, il Parlamento europeo e le parti sociali, il Vertice ha formalmente adottato questo metodo nei seguenti termini (Conclusioni della Presidenza, 2000): «Attuazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto. L'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica: la definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine. La determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche. La trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali. Un periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco. Un'impostazione totalmente decentrata sarà applicata coerentemente con il principio di sussidiarietà, a cui l'Unione, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile parteciperanno attivamente mediante diverse forme di partenariato. Un metodo di analisi comparativa delle migliori pratiche in materia di gestione del cambiamento sarà messo a punto dalla Commissione europea, di concerto con vari fornitori e utenti, segnatamente le parti sociali, le imprese e le ong».

pur utilizzando la tecnica del *benchmarking*, non stabilisce soltanto parametri di riferimento, bensì promuove la creazione di una dimensione europea e favorisce l'assunzione di scelte politiche coerenti, definendo gli orientamenti a livello europeo e incoraggiando una gestione basata sugli obiettivi, adattando questi ultimi alle peculiarità nazionali.

Si tratta di un metodo orientato allo sviluppo di una moderna *governance*, intesa coerentemente con il processo di "policy making", cioè modalità di interazione che consenta a una pluralità di soggetti con interessi e competenze differenti di pervenire a scelte unitarie e di garantirne un'applicazione uniforme.

Ciò, inevitabilmente nel rispetto del principio di sussidiarietà, promuovendo, dunque, la convergenza su interessi comuni e su priorità concordate, rispettando, contestualmente, le diversità locali e operando su un processo di integrazione dei soggetti coinvolti.

Il Mac si basa, come anticipato, su un nuovo approccio alla *governance* fondato sui principi di sussidiarietà, flessibilità e legittimazione e si sostanzia attraverso l'identificazione e la definizione congiunta di obiettivi da raggiungere; l'elaborazione di strumenti di misura (statistiche, indicatori, linee guida); il *benchmarking*, vale a dire l'analisi comparativa dei risultati delle politiche e lo scambio di pratiche ottimali.

Questo strumento si affianca, nei settori delle politiche sociali, delle politiche del lavoro e dell'immigrazione, alle misure di tipo programmatico o legislativo e viene utilizzato dagli Stati membri per sostenere la definizione, l'attuazione e la valutazione delle proprie politiche sociali e per sviluppare la loro reciproca cooperazione.

La sua applicazione e il suo rafforzamento mirano a consolidare le esperienze esistenti, a definire nuovi orientamenti per diffondere le migliori pratiche e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE, favorendo un migliore dialogo sociale nella gestione del cambiamento e istituendo diverse forme di partenariato con la società civile.

Favorisce, in sostanza, in un'ottica di lavoro in rete, la fusione tra due diversi connotati dell'evoluzione istituzionale comunitaria: un sistema multilivello costituito per la necessità di mettere in relazione il livello centrale e i livelli decentrati, e un sistema reticolare che trova il suo obiettivo prioritario nel coordinamento tra soggetti di diversa natura al fine di migliorare le proprie capacità decisionali e le possibilità di convergenza e integrazione.

Appare dunque evidente che, per le sue caratteristiche e finalità, il Mac sia uno strumento di assoluta utilità nel contesto del dialogo sociale, nell'ottica di favorire il coordinamento delle azioni dei diversi soggetti della rete e al fine di creare le condizioni di un reciproco apprendimento nella prospettiva di una volontaria convergenza.

Questo metodo di condivisione e di lavoro, anche alla luce del contesto e dei presupposti che ne legittimano l'applicazione, prende forma e viene replicato a livello nazionale in un momento storico nel quale assistiamo alla definizione di un nuovo sistema di *governance* e di rete scaturente dall'applicazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 e in considerazione delle riforme istituzionali, in atto, di stampo federalista.

Con il trasferimento di competenze operato con il titolo V, infatti, fatta salva la determinazione dei livelli essenziali rimasta allo Stato, si è determinata una situazione in cui si è palesata la carenza di una forma di indirizzo e coordinamento delle politiche operanti sul territorio. Ciò in aggiunta a una situazione storica di cronico ritardo del welfare italiano, giacché la legge quadro di riforma sugli interventi e sui servizi sociali 328/2000 è stata subito messa in discussione dalla suddetta legge costituzionale 3/2001.

Inoltre, l'approvazione della legge 42/2009, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione* pone con ancor maggiore urgenza la necessità di attivare e promuovere forme stabili di concertazione tra i diversi livelli di governo, facilitando un'efficace sinergia tra le diverse e concorrenti fonti di finanziamento degli interventi (come, ad esempio, il Fondo nazionale per le politiche sociali).

Quanto sopra passa, indubbiamente, attraverso la consapevolezza che la costruzione di un nuovo sistema di *governance* territoriale non può prescindere da un coordinamento stabile con il livello centrale: l'efficacia del metodo di coordinamento aperto, nel contesto nel quale è stato proposto, sta dunque nella sua flessibilità, nel suo non essere vincolante e nella salvaguardia delle specificità dei territori in cui si applica.

Nell'ottica, infatti, di una volontà diretta alla sollecitazione di forme di protagonismo e di assunzione di responsabilità dei diversi soggetti istituzionali, si va delineando un percorso caratterizzato da un progressivo aumento del livello di concertazione e di responsabilità diffusa, dalla necessità di ricercare un punto di equilibrio tra protagonismo locale, appartenenza a un sistema di regole più ampio e attribuzione delle responsabilità.

Pertanto è apparso opportuno operare al fine di costruire un nuovo sistema di *governance* territoriale che preveda forme di condivisione e integrazione interistituzionale.

Tale sforzo è particolarmente rilevante anche in considerazione del fatto che nel nostro Paese è ancora poco sviluppata una modalità di lavoro sociale che faccia riferimento a un sistema di indicatori capaci di valutare e di confrontare le "buone pratiche" in corso di realizzazione.

Fare coordinamento aperto nelle politiche di inclusione sociale ha il significato, dunque, di mettere al centro le esperienze del Ministero, delle Regioni, delle autonomie locali, del terzo settore, farle incontrare e dialogare, non con l'obiettivo di estrarre delle regole di comportamento uniformi, ma di condividere opportunità di tragitto comune tra istituzioni.

È quanto attualmente ci si propone di realizzare attraverso l'operatività del suddetto Tavolo di lavoro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al quale siedono i rappresentanti di tutti i livelli istituzionali responsabili delle politiche sociali.

Tale metodologia di confronto e strumento di lavoro agisce per favorire l'instaurarsi di relazioni istituzionali permanenti sulle migliori pratiche, sulle priorità emergenti e sulle soluzioni più innovative, agevola inoltre la definizione degli indirizzi comuni tra politiche cittadine, regionali e nazionali, omogeneizzando gli sforzi, quando necessario, pur nel rispetto delle reciproche differenze e peculiarità.

1.2 Le attività programmate: gli incontri tecnici di approfondimento con le Città riservatarie

Nel quadro delle attività programmate dal Tavolo tecnico di coordinamento delle Città riservatarie nel corso degli incontri realizzati a fine ottobre 2007 e a luglio e novembre 2008, i partecipanti hanno concordato i contenuti di un piano di lavoro che ha previsto l'approfondimento delle esperienze significative attinenti a quattro aree tematiche:

- sviluppo di servizi educativi per la prima infanzia e integrativi al nido;
- contrasto alla povertà e all'esclusione sociale;
- prevenzione dell'allontanamento di bambini e adolescenti dalla famiglia di origine;
- promozione della partecipazione nei contesti di vita quotidiana.

La progettualità significativa scaturita dall'analisi delle suddette aree è stata oggetto di approfondimento e analisi nel corso della precedente relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285 per l'anno 2008, mentre la realizzazione dei tavoli tecnici di approfondimento e riflessione sui temi proposti è avvenuta nel periodo giugno 2009 - aprile 2010.

Per ciascuna area di approfondimento sono state selezionate alcune esperienze progettuali, precedentemente segnalate dai referenti delle Città riservatarie, ritenute esemplificative di buone pratiche³ realizzate sui territori.

Le esperienze individuate, caratterizzate da elementi qualificanti e fattori di successo che hanno permesso loro di realizzarsi compiutamente e positivamente sul territorio, sono state invitate a presentarsi in maniera critica, anche al fine di produrre un insieme di conoscenze, saperi e riflessioni potenzialmente in grado di “fare scuola”, di essere punto di riferimento cui guardare per comprendere come fare per mettere in piedi esperienze analoghe altrove. Sono stati, dunque, proposti al tavolo dei partecipanti spunti di riflessione e nodi critici rispetto ai temi trattati.

L'impostazione dei seminari ha inteso rispondere a una duplice finalità:

- in primo luogo offrire l'occasione per un approfondimento sulle peculiarità e potenzialità dei temi proposti e del contesto teorico e sociale nel quale questi si collocano, oltre a prospettare un'analisi della complessità della progettualità finanziata con il fondo 285 e segnalata dai referenti delle Città riservatarie come afferente all'area esaminata;
- in secondo luogo, stimolare una riflessione congiunta su alcune progettualità positive, selezionate in quanto esemplificative delle migliori pratiche realizzate sul territorio.

Il confronto e la condivisione delle esperienze territoriali ben risponde, infatti, all'obiettivo di promuovere il *benchmarking* tra i partecipanti e sostenere un “effetto trascinalimento” nei confronti di altre realtà.

La possibilità di beneficiare di una riflessione congiunta con gli amministratori e con i rappresentanti del privato sociale gestore e attuatore dei progetti ha certamente apportato un valore aggiunto fondamentale all'analisi e al confronto aperto in occasione dei seminari, poiché ha consentito di rileggere, nella prospettiva della programmazione locale, i contenuti delle esperienze selezionate, di specificare meglio elementi di criticità e di validare punti di forza e potenzialità riscontrati replicabili o adottabili come spunto per la programmazione degli interventi territoriali.

Il primo incontro, *Nidi e servizi integrativi*, realizzato a Roma il 19 giugno 2009 presso la sede del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha concentrato l'attenzione su un tema non soltanto rilevante per gli intenti della legge 285/1997, ma attualmente al centro dell'attenzione e degli impegni di politica europea e nazionale nel quadro degli obiettivi di servizio derivanti dal Quadro strategico nazionale 2007-2013.

L'impostazione del tavolo di confronto ha proposto una modalità mista di carattere teorico-pratico che si è concretizzata grazie alle relazioni introduttive finalizzate a contestualizzare l'argomento oggetto di approfondimento e svelarne gli aspetti peculiari rispetto a linee di tendenza, prospettive di sviluppo e punti di debolezza.

Vi è stata inoltre occasione per confrontarsi in merito all'evoluzione della funzione e della caratterizzazione di tali servizi nel corso degli ultimi anni, rappresentati da una crescente finalità educativa e da un ampliamento dell'offerta grazie alle nuove tipologie integrative rispetto al nido.

Si è dunque riflettuto in merito alle lacune normative e dispositive, a livello nazionale e locale, e si è tentato di individuare una direttrice comune che possa sostenere chi ha la responsabilità del sistema di *governance* locale nella lettura dei bisogni e delle offerte sul

³ La lettura delle esperienze considerate come “buone pratiche” è partita da un set di criteri di selezione e analisi trasversali alle quattro aree tematiche sopra citate: innovatività del progetto, integrazione e rete, sostenibilità finanziaria, adeguatezza dell'impianto progettuale, replicabilità, riproducibilità, trasferibilità e *mainstreaming*, rilevanza politica.

territorio, nella pianificazione dei servizi e degli interventi opportuni, nella valutazione della qualità e dei risultati.

Le sfide per il futuro, condivise e dibattute nel corso del tavolo, non riguardano semplicemente l'estensione dei servizi sul territorio, ma prevedono anche e soprattutto la cura rispetto agli obiettivi di efficacia e di qualificazione degli interventi attivati, per tentare di raggiungere un'omogeneità qualitativa nell'erogazione dei servizi.

Il secondo appuntamento, realizzato a Roma il 30 settembre 2009 presso la sede del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato dedicato al tema dell'inclusione sociale e delle azioni di contrasto alla povertà, anche in considerazione dell'impegno dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri nel corso del 2010⁴ nella realizzazione di iniziative di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Gli obiettivi dell'incontro si sono concentrati sui seguenti aspetti: favorire un aggiornamento sulle ricerche e analisi più recenti in materia di politiche e interventi per il contrasto della povertà e del rischio di emarginazione sociale, con particolare attenzione alla dimensione urbana delle strategie di azione; promuovere una condivisione di esperienze in termini di attività realizzate, criticità e progettualità future.

Gli spunti proposti nel corso della giornata hanno sollecitato un vivace dibattito e confronto tra i rappresentanti delle Città riservatarie sulle politiche locali finalizzate al contrasto dei fenomeni di marginalità ed esclusione sociale, sul ruolo specifico del fondo 285 all'interno della complessità e globalità delle politiche a favore dell'infanzia e della famiglia nel sistema di *governance*.

Il terzo incontro, svoltosi a Roma il 18 gennaio 2010 presso la sede del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alla presenza di amministratori e funzionari degli enti locali e operatori dei progetti selezionati, ha concentrato l'attenzione sulle *Prassi ed esperienze di prevenzione dell'allontanamento di bambine, bambini e adolescenti dalla famiglia*, sviluppando i temi della prevenzione del rischio, della riduzione della vulnerabilità e della rilevazione precoce al fine di attivare processi di riparazione, resilienza e sostegno alla genitorialità per le famiglie italiane e di origine straniera

Come per le due precedenti occasioni, il seminario si è svolto in due momenti di approfondimento teorico e pratico: le relazioni che si sono alternate nel corso della mattinata hanno offerto un'opportunità di contestualizzazione del tema e di riflessione sulle caratteristiche peculiari degli argomenti trattati.

Vi è stata, pertanto, l'occasione, per il gruppo dei partecipanti, di condividere idee, suggestioni e spunti di riflessione per rilanciare le politiche e le azioni realizzate, per renderle maggiormente efficaci tenendo in considerazione l'evoluzione delle esigenze dei bambini e dei genitori di origine straniera e non: ciò è tanto più rilevante quanto più si cerca di rispondere in maniera efficace ai veloci mutamenti sociali ai quali assistiamo in questo periodo storico, considerando i flussi migratori che vedono il nostro Paese giocare un ruolo di forte protagonismo.

Il confronto tra i partecipanti ha confermato l'esistenza di una cultura comune tra operatori e agenzie capace di concentrarsi in maniera bifocale su bambini e genitori e ha posto l'esigenza di riflettere sull'impatto che i cambiamenti sociali in atto possono avere sulla progettualità finanziata con il fondo 285, su quanto tale norma possa intercettare le nuove domande, la trasformazione dei problemi e la loro crescente complessità, in una cornice caratterizzata da un sistema integrato, capace di stimolare connessioni concettuali e

⁴ <http://www.2010againstopoverty.eu/homepage.html?langid=it>

politiche orientate al miglioramento delle opportunità di vita per tutti, con attenzione specifica all'infanzia.

Il quarto tavolo tecnico svoltosi il 12 aprile 2010 su *Le pratiche e le esperienze di partecipazione di bambine, bambini e adolescenti nei progetti del 2008 delle Città riservatarie* si è articolato in una forma inedita rispetto agli incontri precedentemente realizzati.

In primo luogo per la sede del seminario, realizzato a Firenze, presso l'Istituto degli Innocenti, in secondo luogo in virtù dell'impostazione dell'incontro, che non si è svolto nell'arco di una giornata, bensì di tre: oltre alla giornata seminariale "istituzionale", infatti, è stato realizzato un laboratorio, a cui ha preso parte, sabato 10 e domenica 11, un gruppo di ragazze e ragazzi che in cinque Città hanno partecipato a progetti finanziati dalla legge 285. Le due giornate laboratoriali hanno avuto l'obiettivo di individuare elementi comuni e differenze dell'esperienza vissuta dai giovani partecipanti e raccogliere stimoli che sono stati successivamente rilanciati nel corso dell'incontro realizzato lunedì 12.

Il seminario ha rappresentato un'occasione di scambio e confronto fra esperienze di partecipazione, che non ha coinvolto soltanto rappresentanti delle Città riservatarie, esperti del settore e operatori di alcuni progetti individuati come pratiche esemplificative, ma anche un gruppo di ragazze e ragazzi, "fruitori" diretti dei progetti finanziati dalla legge 285.

Sollecitare la riflessione degli amministratori e dei referenti locali sui temi della partecipazione ha assunto un significato di maggior rilievo anche nell'ottica di stimolare le città ad adottare una programmazione capace di dare maggior applicazione pratica agli intenti della 285 che, all'articolo 7, promuove e sollecita azioni dirette ad attivare processi e occasioni partecipative per bambini e adolescenti.

1.2.1 Il tavolo del 25 maggio 2010 e le aree di approfondimento tematico per la relazione sui progetti 285 - anno 2009

In virtù delle caratteristiche e delle funzioni specifiche del Tavolo di coordinamento in ordine alla concertazione delle azioni di *governance* locale e nell'ottica di favorire un costante confronto sulle priorità, sugli obiettivi e sulle strategie programmatiche, pare opportuno soffermarsi brevemente sul tavolo tecnico realizzato il 25 maggio 2010 a Roma presso la sede del Ministero. Il suddetto incontro, infatti, ha rappresentato un'importante occasione di confronto tra referenti - amministratori delle città riservatarie e rappresentanti delle istituzioni centrali, in quanto ha favorito il confronto e la condivisione sulle linee di contenuto della attuale relazione, in particolare rispetto alle quattro aree tematiche di approfondimento sulle esperienze significative per l'anno 2009 che vengono più dettagliatamente analizzate nella sezione seguente.

I temi inizialmente introdotti dal Ministero e dal Centro nazionale sono stati oggetto, nel corso della riunione, di ampia riflessione e vivace dibattito tra i presenti: il gruppo ha apportato numerose integrazioni e variazioni agli spunti inizialmente proposti per arrivare ai contenuti di seguito esplicitati.

Tale eterogeneità e complessità di spazi di approfondimento richiamati dalle esperienze significative analizzate successivamente fa da specchio alle reali differenze e peculiarità territoriali rappresentate dagli interlocutori coinvolti: ciò restituisce la reale forza del confronto scaturente dai lavori del Tavolo e, al tempo stesso, consente di evidenziare ulteriormente quale profonda relazione esista tra le attività interistituzionali di confronto tra i protagonisti del percorso attuativo della legge 285 e le azioni programmatiche, di promozione e di analisi della norma stessa.

1.3 Conclusioni

La legge 388 del 2000 (legge finanziaria che ha costituito il Fondo nazionale politiche sociali, Fnps) e la successiva riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001) hanno, via via, favorito un processo di “decentramento” della programmazione delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza.

Ciò ha coinciso con una progressiva diminuzione, negli anni successivi al 2003, di quelle occasioni di confronto tra le realtà regionali e intraregionali, di formazione centralizzata per coloro che si interessavano del coordinamento e della gestione dei progetti riferiti alla legge 285 e del suo monitoraggio periodico.

In questo contesto e in considerazione della rilevanza assunta dalla *governance* locale nella gestione dei processi di programmazione di interventi nel sociale, non può non considerarsi di grande importanza lo sforzo messo in atto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la costruzione di stabili strumenti di stimolo, confronto e *benchmarking* con gli enti locali rispetto alle politiche in favore dell’infanzia.

Al momento, a livello istituzionale, non esistono altre occasioni di confronto capaci di mettere attorno a un tavolo referenze del Ministero, di enti locali e del terzo settore per condividere opportunità di tragitto comune tra istituzioni e discutere insieme su priorità, obiettivi, strategie e metodi. Per questo motivo il Tavolo tecnico di coordinamento assume un significato particolare: non è soltanto una fucina di idee, di stimoli e un luogo di confronto per i soggetti coinvolti; è anche un laboratorio aperto, partecipato e, in qualche modo, un’esperienza pilota a livello nazionale che opera per mettere in atto gli intenti europei finalizzati all’attuazione del principio di sussidiarietà, di integrazione interistituzionale e di partenariato.

2. TEMI DI APPROFONDIMENTO ED ESPERIENZE SIGNIFICATIVE NELLA PROGETTUALITÀ 2009

2.1 Ambiti oggetto di analisi

La finanziaria del 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388), stabilendo che nel fondo politiche sociali confluisce tutta una lunga serie di risorse settoriali, ha certamente portato a una razionalizzazione e ha obbligato i decisori regionali e locali a impostare politiche più globali e integrate tra loro. Hanno goduto di autonomia solo i fondi della legge 285 per le Città riservatarie, previste all'articolo 1 della stessa legge, con alcuni effetti sulla programmazione degli interventi: i fondi di durata triennale, che avevano consentito politiche di medio termine, vengono ricondotti a un modello di finanziamento annuale che necessariamente non può offrire stabilità nel lungo periodo e pertanto richiede nuove modalità di gestione e progettazione, per non mettere a rischio l'efficienza e efficacia degli interventi (cfr. art. 2, c. 1, legge 285/1997).

Nonostante alcune difficoltà, molte amministrazioni comunali hanno cercato di dare continuità ai progetti e maggiori garanzie per l'occupazione facendo ricorso a risorse proprie.

Analizzando attentamente i progetti segnalati dalle Città e verificandone la loro continuità e consolidamento nel tempo, si può affermare che i progetti, con una struttura solida anche dal punto di vista dei rapporti istituzionali, integrati nel sistema territoriale degli interventi e dei servizi sociali e socioeducativi, monitorati, valutati e rinnovati sono quelli in grado di tenere il passo ai cambiamenti a livello politico e amministrativo proprio perché sono riusciti a crearsi un loro spazio riconosciuto all'interno dell'area dei servizi e degli interventi per le nuove generazioni.

Parole come progetto, ideazione, programmazione, realizzazione di interventi, integrazione, monitoraggio, documentazione, valutazione, sono vincenti solo se collocate in una forte organizzazione che le sostenga e le renda produttive.

Così gli oltre dieci anni di attuazione monitorata della legge 285 hanno permesso di superare progettazioni spot, affinato sensibilità, metodologie, strumenti, professionalità e competenze, aiutato a superare pregiudizi reciproci e consolidato rapporti tra istituzioni e tra queste e il terzo settore, che gestisce la quasi totalità dei progetti in atto. La valorizzazione e la qualificazione di tutte le risorse del territorio fanno parte del "DNA originario" della legge 285 che ha assunto, non solo su questo aspetto, il ruolo di apripista per la legge 328/2000.

I progetti segnalati cercano di esplicitare obiettivi e strumenti e alcuni insistono sul mandato ricevuto dall'ente locale per prevenire o intervenire prontamente sul terreno del rischio o del disagio. In questo caso le amministrazioni comunali non sono solo erogatori di singoli servizi, direttamente o indirettamente, ma titolari della funzione di *governance* complessiva del sistema (dalla programmazione, al sostegno, alla valutazione) e quindi soggetti attenti ai nuovi bisogni, alle alleanze, alle risorse del territorio e capaci di assumersi un ruolo importante di definizione delle linee progettuali e di indirizzo.

I progetti indicati dalle Città sono diversi dal punto di vista degli obiettivi, della metodologia, degli strumenti utilizzati, delle risposte messe in campo, del target, ma nella

loro analisi si è cercato di seguire uno schema simile per le quattro aree scelte, seppure non del tutto uguale, proprio per non perdere la loro ricchezza e valorizzarne le tipicità.

Un'esperienza per essere considerata una buona pratica deve mostrare un impianto valoriale forte, una metodologia di approccio fondata sulla ricerca per proporre ipotesi di soluzioni dei problemi reali, un'identificazione delle alleanze, scelte strumentali, valutazione del rapporto tra costi e benefici attesi, verifiche e riflessioni periodiche sulla tenuta degli interventi e dei servizi e possibili rettifiche al quadro programmatico.

Non tutti i progetti studiati rispondono compiutamente a tutte le dimensioni citate, tuttavia hanno avuto la capacità di attivarne alcune. Si sono tenuti così presenti soprattutto quei progetti che hanno inciso di più sulla realtà e dai quali è possibile attingere stimoli per migliorare la qualità degli interventi. In questi casi si è posto l'accento anche alla trasferibilità delle esperienze intesa come studio dei contesti, ridefinizione di tutte le componenti valoriali e organizzative che hanno portato a considerare un determinato progetto come buona prassi e i necessari adattamenti, data la diversità dei contesti.

Il lavoro paziente di analisi sulle esperienze segnalate nel 2009 è consistito nella ricerca ed estrapolazione dei dati presenti in Banca dati, nella comparazione con i progetti delle annualità precedenti, per osservarne la continuità o la loro trasformazione nel tempo ed esplicitarne gli aspetti più significativi con l'ausilio di interviste in profondità ai referenti interessati.

Il box iniziale di ogni area, inoltre, offre una chiave di lettura trasversale ai progetti, evidenzia i punti critici e di forza di ogni area e apre prospettive per il lavoro futuro.

I progetti segnalati dalle Città riservatarie, attraverso la Banca dati 285, sono stati oggetto di analisi da parte di un gruppo di esperti individuati dal Centro nazionale, che ha curato il coordinamento dell'attività di ricerca e monitoraggio. I progetti si riferiscono a quattro aree:

- progetti di sistema: una sfida per valorizzare la comunità locale;
- interventi e servizi per bambini con bisogni speciali;
- interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie;
- interventi e servizi per adolescenti.

2.2 I progetti di sistema: una sfida per valorizzare la comunità locale

Una sintesi dell'analisi dei progetti di sistema a partire dalle categorie di analisi: innovatività, sistematicità, replicabilità, rilevanza politica

A proposito di innovatività: la grande maggioranza delle progettualità sono innovative nel senso che, dal momento dell'ideazione originaria, si sono mantenute *adattandosi di volta in volta alle modificazioni del contesto* nel quale sono nate e si sono sviluppate, nonché alla diversa disponibilità di risorse (complessivamente intese). Questo elemento è importante perché racchiude delle caratteristiche essenziali di un "progetto di sistema", la *continuità* e la *solidità*, appunto. La "continuità" infatti aiuta a consolidare e migliorare l'integrazione fra i vari attori coinvolti a vari livelli (decisionali, operativi). Gli attori cambiano e si sa quanto incidano questi cambiamenti in un progetto ad alto livello di integrazione: si pensi solo alle conseguenze dell'avvicendamento degli amministratori locali o dei dirigenti di un Comune, ad esempio, per la realizzazione di servizi e interventi. E come si è visto, molti dei progetti considerati hanno "attraversato" più di un mandato amministrativo. Quali elementi favoriscono continuità allora? In sintesi si può dire che un *impianto organizzativo solido* consente al progetto non solo di sopravvivere, ma di continuare a esistere migliorando rispetto al raggiungimento dei suoi obiettivi. Un buon

modello organizzativo vede un *coordinatore efficace e visibile* che assolve ad alcune importanti funzioni (manutenzione delle relazioni, messa a sistema di criticità e punti di forza per ri-orientare il lavoro, rendiconto alla committenza) Ora, tutto ciò non si improvvisa ma richiede competenze professionali e umane di non poco conto, conoscenza e capacità di orientamento nella rete, consenso e riconoscimento istituzionale. La *manutenzione della rete* è un'operazione che richiede corresponsabilità di tutti i soggetti coinvolti nel conseguimento del fine comune che è appunto rappresentato dalla mission del progetto.

A proposito di sistematicità: un progetto integrato e in rete è di sistema in quanto inserito in una cornice più ampia di riferimento, quale il Piano territoriale dell'infanzia e adolescenza e il Piano sociale di zona e, per questa ragione, sfrutta economie di scala, crea sinergie. *L'appartenenza di un progetto a una pianificazione di medio lungo termine* crea valore aggiunto in termini di consolidamento e messa a regime nel sistema complessivo dei servizi, maggiore capacità di centrare gli obiettivi, anche perché cresce così la possibilità di consenso fra gli attori locali. Occorre tuttavia tenere conto, a livello nazionale, della diversa maturità dei territori rispetto alla capacità di esprimere una progettazione di zona integrata realmente, sostenendo quelle regioni che hanno esperienze meno consolidate.

A proposito di replicabilità: tutte le esperienze esaminate hanno saputo *cogliere*, in primo luogo, *le caratteristiche specifiche del contesto locale* valutando i bisogni e soprattutto le potenzialità, in termini di risorse organizzate presenti (soggetti di associazionismo e terzo settore) nella comunità locale, risorse da attivare in risposta a quei bisogni. La genesi dei progetti è interessante: spesso l'idea progettuale è nata da una proficua sinergia fra persone/tecnici del pubblico e del privato sociale, dalla combinazione fruttuosa di competenze e idee diverse che poi hanno trovato un terreno fertile in cui la creatività iniziale ha potuto trasformarsi in progetto prima, in servizio poi (e gli elementi che hanno favorito ciò sono stati evidenziati sopra). Un elemento fondamentale per pensare di poter riprodurre una buona esperienza di sistema è costituito dalla capacità di *leggere "consapevolmente" il contesto* al fine di verificare se i fattori di successo in quel contesto originario possano produrre altrove gli stessi risultati positivi.

A proposito di rilevanza politica: i progetti, probabilmente e almeno in una prima fase generativa e di consolidamento, sono stati in grado di anticipare informazioni e soluzioni sui trend futuri di sviluppo di una determinata politica. Oggi la rilevanza politica di questi progetti pare essere proprio quella che *fanno scuola di integrazione*, con tutte le conseguenze positive che ciò comporta e che si è cercato di evidenziare sin qui. Occorre allora promuovere *una capacità di riflessione su queste esperienze* per diffondere sempre di più la difficile pratica dell'integrazione e, al contempo, per consolidare meccanismi di monitoraggio e verifica ancora più precisa degli esiti dei progetti integrati e di sistema.

2.2.1 La progettazione "di sistema": concetti e prassi a confronto

In questo paragrafo si dà conto di quanto emerso dall'analisi delle esperienze indicate dalle Città riservatarie come "progetti di sistema" secondo una definizione condivisa: per progetti di sistema si intendono quelle esperienze progettuali che mirano *all'integrazione* tra politiche e/o servizi locali, e/o a creare *reti* tra gli operatori presenti sul territorio; rientrano in questo ambito anche progetti ad ampio raggio che hanno l'obiettivo di formare gli attori delle politiche e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, funzionali a un miglioramento della *governance*.

Questa definizione richiama alcuni importanti concetti che sono stati alla base di oltre trent'anni di politiche di welfare: è con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale – atto normativo con cui si apre la stagione del welfare in Italia, che si codificano per la prima volta parole come integrazione, programmazione, partecipazione. Con le leggi regionali di riordino del sistema dei servizi sociali e, oltre vent'anni più tardi, con la legge 328/2000 entra nel vocabolario delle politiche sociali anche la parola rete.

Integrazione, programmazione, rete rappresentano concetti, ma anche metodi di lavoro e strumenti di governo e di attuazione delle politiche pubbliche in senso ampio, cioè politiche volte a garantire a tutti i cittadini il rispetto dei diritti sociali di cittadinanza (in questo caso alla salute, al benessere). Essi chiamano in causa una molteplicità di soggetti decisori, e perciò il concetto di *governance*: è infatti acclarata la necessità di una responsabilità di governo diffusa a livello territoriale, non solo necessariamente pubblica, ma che coinvolge gli attori del territorio, della comunità locale (istituzioni non pubbliche, cittadini organizzati e non).

Si tratta di modalità operative di comprovata utilità ma difficili da attuare dopo che sono state definite in accordi e norme formali.

Si diceva che integrazione, programmazione, rete riguardano tutti i comparti delle politiche di welfare, ma sono stati via via codificati in norme e documenti istituzionali: in area sanitaria, certamente la legge 833/1978 ha dato l'avvio e ha spianato la strada a pratiche di integrazione e programmazione integrata (si pensi ai progetti-obiettivo anziani, materno-infantile, handicap), con tutti gli strumenti operativi predisposti per il raggiungimento di obiettivi di salute e benessere per queste fasce di popolazione; per quanto riguarda il comparto delle politiche socioassistenziali si è invece dovuta attendere, come noto, la legge 328/2000 che quasi vent'anni dopo ha indicato integrazione, programmazione congiunta, lavoro di rete interistituzionale e *governance* come i principi costitutivi del *sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Infine, è ormai da tutti riconosciuto il fondamentale impulso dato dalla legge 285, di pochi anni precedente, allo sviluppo di pratiche di integrazione di metodi di lavoro integrato interistituzionale e a progetti in rete anche in ambiti fino ad allora meno coinvolti da tali pratiche, quali appunto le politiche per l'infanzia, l'adolescenza, la famiglia.

L'*integrazione* pertanto è il primo concetto sul quale ci si vuole brevemente soffermare, proprio perché connota e fonda il concetto di "progetto di sistema" nell'accezione proposta. In questo lungo tempo, per prove ed errori si è progressivamente acquisita una consapevolezza degli attori delle politiche sociali (decisori, funzionari, tecnici, operatori) che concordano sul fatto che un'azione integrata sia maggiormente in grado di cogliere l'obiettivo di un intervento, di una progettazione, di una programmazione; in altre parole ha più possibilità di migliorare il benessere delle persone, della collettività. E inoltre, un'azione integrata economizza e rende più efficiente un intervento, un progetto.

Un'azione integrata è, al contempo, difficile da realizzare perché numerosi sono gli ostacoli che si frappongono alla sua efficacia piena: per definizione si devono integrare più istituzioni, più attori, diversi professionisti per i quali integrarsi è "fare qualche cosa in più" rispetto a quella che è la propria *mission originaria*.

Integrarsi è, *in primis*, quindi, un'azione che deve essere sostenuta da una scelta politica e da un mandato all'integrazione stessa, gerarchicamente sovraordinato rispetto poi alla realizzazione di un intervento o di un progetto integrato. Accordarsi a livello politico, integrarsi, implica stabilire l'allocazione delle risorse che devono essere congiuntamente dedicate all'obiettivo comune: con il progressivo intensificarsi della crisi del sistema di welfare questo aspetto è divenuto sempre più importante.

Questi complicati aspetti che intervengono quando si parla di integrazione si ritrovano anche nella difficoltà a definire in modo univoco l'integrazione⁵: si devono integrare le responsabilità oppure le risorse? Nel primo caso si integrano diversi "centri di responsabilità" che condividono obiettivi risorse e responsabilità per conseguire dei risultati; nel secondo si condividono abilità, competenze, saperi che generano maggiore possibilità di

⁵ Si fa qui ampio riferimento alla voce "Integrazione" di Vecchiato, T., in Dal Pra Ponticelli, M. (a cura di), *Dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Faber, 2005, p. 289-307.

fronteggiare problemi complessi e non affrontabili facendo leva su singole risorse. Questi due approcci non si escludono, ma quando si parla di integrazione possono essere più o meno enfaticizzati.

La complessità e le diverse sfaccettature sottese all'integrazione sono ben rese dalla definizione (fatta propria dai vari Piani sanitari) che distingue fra integrazione istituzionale (che si riferisce all'incontro tra responsabilità di natura istituzionale), gestionale (che si riferisce al governo manageriale di risorse da integrare in progetti comuni di intervento), professionale (che si riferisce alla composizione di saperi e abilità per garantire risposte efficaci, che i singoli apporti professionali non conseguirebbero) e, infine, integrazione di risorse della comunità locale che si incontrano e collaborano con i decisori istituzionali e professionali.

La pratica dell'integrazione si lega molto strettamente a quella della programmazione, che presiede alla realizzazione degli interventi: ci si integra per realizzare concretamente un intervento e/o un servizio (a livello di singolo caso, a livello di progetto), ma ci si integra anche per programmare interventi e servizi in un unicum organico. La programmazione, con l'evoluzione del sistema di welfare, ha assunto significati diversi nel tempo: «la diversificazione degli attori sociali si è accompagnata a una scomposizione del processo di produzione dei servizi e alla moltiplicazione dei centri decisionali coinvolti nella realizzazione degli interventi. Parlare di programmazione in questo sistema implica allora parlare delle strategie attraverso le quali si indirizza il comportamento dei diversi attori, orientando il loro agire al fine ultimo che deve caratterizzare i sistemi di welfare, cioè la produzione del bene pubblico, il miglioramento della qualità della vita delle persone, la redistribuzione delle risorse»⁶. Gli attori sono diversi, la regia è unica, ed è esercitata dall'attore pubblico.

È in ambito sociosanitario che la programmazione integrata ha fatto i suoi primi passi nell'iniziale stagione del sistema di welfare italiano (con i già citati progetti-obiettivo emanati dai primi anni '80). Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 – un documento programmatico di livello nazionale – ha rappresentato di fatto un momento di sintesi culturale di un dibattito trentennale in tema di integrazione, definendo altresì gli strumenti giuridici (convenzioni e accordi di programma) per una compiuta integrazione istituzionale fra aziende sanitarie, amministrazioni comunali, ecc. È in tema di integrazione gestionale che il Piano individua, inoltre, una serie di condizioni necessarie che poi, *mutatis mutandis* si sono trasferite anche in settori diversi da quello sanitario:

La costruzione di unità valutative integrate, la gestione unitaria della documentazione, la valutazione dell'impatto economico delle decisioni, la definizione di responsabilità nel lavoro integrato, la continuità terapeutica fra ospedale e distretto e collaborazione fra strutture, i percorsi assistenziali appropriati per tipologie di intervento, l'utilizzo di indici di complessità per le prestazioni integrate⁷.

In buona sostanza, in questo documento istituzionale e normativo si è fornita una mappa di aspetti da considerare quali fattori determinanti integrazione.

Sull'importanza della legge 285 nel promuovere “pratica di integrazione” molto è stato scritto: le azioni di monitoraggio circa l'implementazione della legge hanno mostrato quanto il finanziamento costante e la finalizzazione delle progettazioni in documenti di piano integrati (che riguardassero più Comuni, più distretti) e la pratica di strumenti normativi e istituzionali (piani di intervento, accordi di programma), abbiano creato e consolidato saperi da parte degli attori pubblici e privati, contribuendo così a diffondere e praticare

⁶ Voce “Programmazione” di Bertin, G., in *Dizionario di servizio sociale*, p. 505.

⁷ Voce “Integrazione”, in *Dizionario di servizio sociale*, p. 291.

“integrazione di programmazioni”. L’esperienza della 285 ha anche evidenziato la portata dell’integrazione delle risorse della comunità ampiamente intesa.

La continuità del finanziamento, di durata inizialmente triennale (cioè per le prime triennali), pertanto di ampio respiro, ha consentito anche di consolidare la capacità di programmare in modo integrato. Data la difficoltà a integrare saperi e responsabilità e metodologie, il finanziamento concesso attraverso un piano di intervento che coinvolgesse più enti ha indubbiamente incentivato l’integrazione. Negli anni di applicazione della 285 i territori hanno “imparato” a progettare, anche perché si sono potuti formare dirigenti, funzionari e operatori alla cultura della progettazione integrata in aree – come quella socioeducativa – in cui certamente l’integrazione era meno praticata (ad esempio, rispetto alle aree sociosanitarie).

Insomma, è indubbio il ruolo della 285 come apripista riguardo al tema della pianificazione/programmazione sociale che diventerà fondamentale a partire dal 2000, dopo l’emanazione della legge 328; i piani territoriali previsti dalla 285 sono stati pertanto un banco di prova, utile a preparare Regioni ed enti locali all’entrata in vigore di strumenti – quali i Piani di zona – che di lì a pochi anni si sarebbero diffusi in tutto il territorio nazionale⁸.

Oggi la programmazione che nasce dalla 285 non ha più alcune delle caratteristiche di ampio respiro cui si è accennato: il finanziamento è annuale e, conseguentemente anche a questo fatto, la progettazione avviene – in linea di massima – senza la ratifica dell’accordo di programma; infine, riguarda solo alcune Città riservatarie e non più una pluralità di enti locali appartenenti a un distretto o a una provincia. Sarà interessante allora andare a individuare nelle esperienze significative trattate come viene vissuta e interpretata oggi nei progetti considerati l’integrazione delle programmazioni (quella specifica della 285, quella più generale dei Piani di zona).

I Piani di zona rappresentano una delle prime esperienze di programmazione integrata. La legge 328, recependo alcune esperienze promosse, fra gli altri, anche dal Piano regionale del Veneto 1994-1996 che avevano sperimentato i Piani di zona quali strumenti di integrazione sociosanitaria, ne ha esteso il campo di applicazione dall’area sociosanitaria ad altri campi della politica sociale. I Piani di zona (in gran parte del Paese) sono elaborati da più soggetti e consistono in programmi con obiettivi generali strategici, servizi e interventi necessari per realizzarli, il tutto in scala locale: l’unità territoriale di riferimento, infatti, è il distretto o zona sociale e quindi, generalmente, comprende più enti locali, più istituzioni pubbliche (sanitarie, educative, culturali, ecc.). I Piani di zona, piani regolatori del benessere di una comunità, rappresentano lo strumento che ratifica processi di condivisione allargata a livello di comunità locale degli obiettivi e delle strategie volte al benessere di quella comunità. La loro portata innovativa sta anche nel fatto che attivano processi partecipativi volti alla definizione di obiettivi e strategie in cui il pubblico è regista, ma in cui anche la comunità locale organizzata (in particolare cooperative sociali, associazione di promozione sociale e di volontariato, fondazioni) ha possibilità di partecipare, sottoscrivendo accordi, entrando a pieno titolo nella co-definizione anche degli obiettivi strategici e non più e non solo nella realizzazione degli interventi. Insomma, attraverso i Piani di zona, nello spirito della 328/2000 il legislatore ha inteso “dare gambe” a quel sistema di welfare municipale e comunitario di cui il dettato normativo, pur depotenziato dalla modifica del titolo V, rappresenta il manifesto politico. Questa espressione implica contestualmente la centralità del Comune, cui fanno capo le competenze in materia e la centralità della comunità, intesa

⁸ Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, *Il calamaio e l’arcobaleno. Orientamenti per progettare e costruire il piano territoriale della legge 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2000, p. 30.