

- alle Università , alle A.S.L., al Ministero di Grazia e Giustizia ed alle Scuole, facendo riferimento all'Accordo di Programma
- La “Struttura di Supporto”, è stata istituita dall'Amministrazione Comunale per garantire le attività di sostegno alle progettualità sia sul piano tecnico che amministrativo-contabile.

Tale struttura impegna ampiamente il Servizio Politiche per i minori, l'infanzia e l'adolescenza in funzioni complesse relative alle attività di coordinamento e di assistenza del Piano Cittadino per l'infanzia e l'adolescenza: una sorta di cabina di regia della Legge 285 impegnata nelle seguenti attività:

- *Monitorare* le fasi di attuazione di tutti i progetti
- *Curare* i rapporti inter-istituzionali ed alimentare le buone prassi collaborative
- *Effettuare* le verifiche periodiche di esito e di processo
- *Giustificare* le modifiche ai progetti approvati, sia sul versante dei contenuti che su quello delle corresponsabilità, qualora dovesse rendersi opportuno introdurlle
- *Riassegnare* quote di budget non utilizzate o sottoutilizzate dai gestori dei progetti
- *Promuovere* corsi di formazione rivolti ai Responsabili dei Progetti L. 285 per favorire stili di lavoro condivisi e una cultura partecipata
- *Produrre* materiali informativi descrittivi delle Progettualità esistenti.
- L'Attività Amministrativa - Contabile comporta diverse fasi di lavoro:

A Decreto del Sindaco Funzionario Delegato:

- Predisposizione Decreto
- Predisposizione atti conseguenziali (convenzioni, atti di impegno, atti di sottomissione, ecc.)
- Stipula contratti.

B Rendicontazione da parte dell'Ufficio che ha in carico il progetto:

- Raccolta degli elementi giustificativi delle spese (fatture, ricevute, ecc.)
- Acquisizione relazione del referente tecnico del progetto del 94? Servizio
- Acquisizione schede di monitoraggio e valutazione degli Organismi attuatori dei progetti
- Verifica della legittimità degli atti trasmessi per le liquidazioni rispetto alle attività previste e al piano economico
- Riscontro amm.vo-contabile delle rendicontazioni
- Predisposizione dell'atto di liquidazione
- Preparazione dell'ordinativo di pagamento Banca d'Italia (mod. CG31).

C Verifica della Commissione esaminatrice con funzioni di supervisione/consulenza:

- Esame e verifica amministrativo-contabile degli atti giustificativi delle liquidazioni stesse.
- Verifica della esatta corrispondenza delle liquidazioni agli atti normativi e contabili
- Predisposizione calendario scadenze pagamenti.

D Liquidazione:

- Trasmissione atti di liquidazione e ordinativi di pagamento alla ragioneria per l'ulteriore inoltro, dopo la registrazione, alla Banca d'Italia.

### 3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

L'elemento di eredità più significativo trasmesso dalla legge 285 è senz'altro legato alla metodologia di lavoro. “Il lavoro per progetti sostenuto dalla Legge 285/97 ha favorito i processi di integrazione, sia sul piano Inter-Istituzionale, sia su quello delle relazioni con le realtà appartenenti al Privato

Sociale. L'orizzonte di riferimento, infatti, è stato quello della valorizzazione delle pratiche di partnership con momenti di incontro/confronto, discussione ed elaborazione di idee e progetti, tesi a migliorare il benessere della collettività.”<sup>23</sup>

Dall'analisi comparata delle relazioni sullo stato di attuazione della 285, è rilevabile che il cosiddetto consolidamento, più che relativo a progetti specifici è avvenuto rispetto al sistema degli interventi e dei servizi; e questo, sostanzialmente, per merito dell'avvio della 328 e della sua implementazione. In altre parole, l'accento e l'attenzione posti, all'interno delle relazioni, al tema del consolidamento, non riguarda tanto specifici progetti ma da un lato l'intento a trasformare quelli esistenti in servizi; dall'altro, l'evoluzione dell'approccio alla programmazione verso una logica di sistema. La logica di sistema prevede infatti oltre al coordinamento delle attività, anche lo sviluppo di modelli organizzativi gestionali e metodologici, comprendenti “l'evoluzione di strumenti operativi in grado di monitorare e migliorare la qualità complessiva del sistema di offerta dei servizi e degli interventi, l'efficacia delle politiche, l'efficienza nell'uso delle risorse.”<sup>24</sup>

Ciò che viene garantito ai progetti ed agli interventi è la continuità nel tempo, anche se questi al loro interno sviluppano modificazioni, riduttive, estensive se non addirittura sostitutive, in relazione alle valutazioni e l'entità dei finanziamenti disponibili<sup>25</sup>.

Nel 2004 il Comune di Napoli, attraverso il Coordinamento interistituzionale per l'integrazione socio-sanitaria Comune di Napoli – ASL NA1 ha predisposto ed inserito nel Piano di zona cittadino le Linee guida Verso gli adolescenti adottate dall'Amministrazione Comunale all'interno della delibera di approvazione del piano sociale di zona per l'anno 2004. Esse rappresentano un passo per la costruzione di un sistema di prestazioni integrato e finalizzato a rispondere meglio alle domande degli adolescenti a cui sono rivolte le proposte.

Le linee guida rappresentano il risultato di un percorso di confronto, nato con l'avvio e l'implementazione della 285 e poi nel tempo sviluppatisi e ampliatosi tra Amministratori pubblici, dirigenti, responsabili e operatori del terzo settore e delle istituzioni operanti in ambito sociale e sanitario, educativo e formativo. Tale percorso risponde all'obiettivo di costruire un'integrazione programmatica e gestionale-organizzativa tra

- ASL
- Comune
- Scuole
- Terzo settore.

Questo percorso ha portato alla valutazione della necessità di costituire per ogni unità territoriale di base (UTB) un organismo denominato GPA gruppo programma adolescenti. Tale organismo elabora uno specifico programma territoriale 'Verso gli adolescenti' e ne coordina la realizzazione e le attività di valutazione.

Questo documento esprime con chiara evidenza come la volontà di raggiungere non facili obiettivi implichi necessariamente la messa in discussione degli impianti organizzativi, gestionali e di coordinamento non solo delle strutture che sono a più diretto contatto dell'utenza ma di tutti gli uffici che concorrono ad implementare le politiche rivolte all'adolescenza.

---

<sup>23</sup> Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2006

<sup>24</sup> Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2004

<sup>25</sup> Successivamente al secondo triennio, nelle relazioni di questa città, come elemento di criticità che andava ad indebolire l'attuazione ed il consolidamento delle politiche e le programmazioni rivolte a infanzia e adolescenza, è stato indicato il 'cronico' ritardo nell'accreditamento dei fondi 285 e l'incertezza dell'entità dell'importo.

#### 4. Le Prospettive future

La definizione delle strategie e degli obiettivi strategici delle politiche sociali cittadine per il prossimo futuro sono il risultato di un lungo e complesso processo di analisi e confronto con i diversi attori del welfare municipale, che si è sviluppato a partire dalle dimensioni e dalle direttive di innovazione individuate nel *Documento di indirizzo per la elaborazione del Piano di Zona 2007-2009*, emanato nello scorso mese di maggio, quale documento di base per l'avvio di tutto il processo di programmazione partecipata.

Le dimensioni, a partire dalle quali, il Comune di Napoli è giunto alla definizione di obiettivi e strategie programmatiche, hanno inteso proporre un superamento dell'approccio categoriale nel processo di analisi dei bisogni e del sistema di offerta e di individuazione degli orientamenti strategici e programmatici. I Temi per il Piano Sociale sono dimensioni significative del reale che, analizzate criticamente, mostrano interazioni e connessioni che evidenziano come l'agire su una o l'altra delle dimensioni abbia effetti sull'intero sistema. In questo senso anche la messa a punto di strategie e obiettivi rifletterà necessariamente l'approccio multidisciplinare e multidimensionale nel processo e nel risultato.

##### *Le innovazioni organizzative e di sistema*

###### •L'integrazione socio sanitaria e la promozione della salute

Gli obiettivi di ben-essere sociale possono essere perseguiti unicamente attraverso una forte integrazione tra i diversi soggetti che concorrono all'accompagnamento della famiglia e dell'individuo lungo l'intero percorso della sua esistenza e nelle diverse fasi di essa. In tal senso, le politiche di integrazione sociosanitaria costituiscono uno degli assi strategici nel processo di costituzione di un welfare municipale solidale.

###### •Il Rapporto con i cittadini

Il Comune di Napoli, all'interno del processo di infrastrutturazione sociale urbana promuove la cultura dei diritti cittadinanza e della loro esigibilità e, parallelamente, una nuova cultura del servizio in un sistema di qualità totale orientato al cittadino. In particolare il tema del welfare d'accesso costituisce una linea di attività individuata come prioritaria non solo dagli strumenti di programmazione del Comune di Napoli ma anche dalle Linee guida per la programmazione sociale in Campania

###### •Le reti di protezione, di sostegno, di solidarietà

Un sistema di welfare che si ponga l'obiettivo di gestire la complessità della domanda sociale deve essere pensato sempre meno come erogatore di servizi e interventi e sempre più come coordinatore di risorse, come cabina di regia in grado anche di creare sinergie tra i percorsi e i modelli di risposta, promossi dall'ente locale, dal Terzo Settore ma anche dalle risorse informali della comunità locale.

##### *Il sostegno alle famiglie nella funzione genitoriale e nei compiti di cura*

Le famiglie con "compiti di cura" (numerosità del nucleo, figli minori o persone anziane a carico) rappresentano complessivamente il 68% dei nuclei presenti sul territorio cittadino

La tipologia numericamente più consistente è quella delle famiglie tradizionali con figli o persone anziane, esposta a rischi notevoli in virtù del forte sovraccarico di lavoro di cui è gravata all'interno di un modello culturale delle "solidarietà familiari e parentali". Si assiste, attualmente, ad una vera e propria contrapposizione di responsabilità lavorative e familiari, di tempo del lavoro e tempo della cura, laddove la famiglia non ha adeguati strumenti di sostegno alla condivisione delle responsabilità. L'indebolimento delle tradizionali reti di sostegno comunitarie e informali ha prodotto un forte isolamento della famiglia chiamata a sostenere compiti sempre più complessi e mutamenti radicali che ne hanno segnato il passaggio da risorsa sociale ad anello debole del sistema. Va riconosciuta, in questo senso, la necessità di sviluppare e diversificare i servizi per la famiglia laddove complessi e diversificati appaiono i bisogni. In particolare è necessario sostenere,

all'interno del nucleo familiare, le donne che appaiono ancora le principali se non le uniche responsabili dei compiti di cura della rete parentale.

#### *La socialità*

La complessità sociale della città, lo sviluppo urbanistico, il senso di insicurezza, l'isolamento sociale delle famiglie hanno ridotto in modo consistente – se non annullato – i luoghi, gli spazi e le occasioni di incontro, aggregazione, scambio e interazione in particolare per le fasce di popolazione più deboli e bisognose di protezione e sostegno (bambini, anziani, persone con disabilità) che incontrano più difficoltà nel vivere lo spazio urbano come occasione di socialità e di incontro. Ne derivano fenomeni di isolamento e solitudine, di rarefazione delle relazioni sociali, di annullamento delle occasioni e delle opportunità di aggregazione, gioco, socializzazione.

La Città Sociale deve dunque promuovere azioni positive per contrastare questi fenomeni, a partire dalla consapevolezza dell'importanza di tali dimensioni sia nella crescita delle giovani generazioni che nelle fasi e nelle condizioni di vita in cui il rischio di isolamento è particolarmente forte e dannoso come per gli anziani e i disabili.

#### *La comunità educante*

E' necessario stimolare la riflessione sui percorsi, i modelli, le metodologie e le diverse agenzie (famiglia, scuola, interventi di tipo sociale,...) del *sistema educativo* che nella nostra città ha la responsabilità di accompagnare e guidare le nuove generazioni nel processo di crescita e di inserimento nel mondo adulto. Un *sistema educativo*, inteso in senso ampio, che si confronta con la sua capacità di proporre un modello di comunità educante, al cui interno la relazione – tra adulti e tra adulti e bambini/ragazzi – viene pensata come scambio e dialogo, a partire dal riconoscimento di ogni individuo come risorsa e dal superamento di relazioni asimmetriche, per fondare relazioni costruite sulla reciprocità, sulla circolarità, sulla valorizzazione di ognuno, sul rispetto delle differenze, dei punti di vista, della soggettività nell'ambito di un processo di ricerca comune. La prevenzione del disagio minorile richiede dunque la promozione non solo dell'adeguatezza genitoriale dei parenti biologici, ma di un'attitudine genitoriale più vasta che induca ogni adulto a sentirsi responsabile del benessere di ogni bambino. In particolare è necessario investire sugli adolescenti in età evolutiva, puntando alla realizzazione di percorsi educativi che conducano alla età adulta investendo sulle motivazioni e sul ruolo delle giovani generazioni, puntando a opportunità di orientamento, empowerment professionale, a occasioni di formazione ed agevolazioni economiche per la fruizione di occasioni di crescita culturale.

#### *L'inclusione sociale e i diritti di cittadinanza*

Il concetto di esclusione sociale ha assunto una forte valenza euristica in quanto capace di esprimere il carattere di complessità e multidimensionalità della povertà e nello stesso tempo introdurre il tema degli effetti che povertà e marginalità comportano dal punto di vista individuale e collettivo. Nella nostra città appare ancora molto diffusa la povertà familiare, in particolare delle famiglie con figli minori e delle famiglie numerose, dal momento che l'assenza di lavoro o la presenza di lavori altamente irregolari e poco retribuiti è estremamente diffusa e determina l'incapacità delle famiglie di uscire dal circuito della povertà, compromettendo anche la possibilità di fuoriuscita delle nuove generazioni, soprattutto se si considera la combinazione e l'intreccio di diversi fattori di esclusione che agiscono in queste fasce di popolazione. Le politiche di contrasto alla povertà sperimentate nel corso degli anni hanno mostrato la necessità di agire con interventi di sostegno al reddito insieme a misure di accompagnamento sociale, in grado di sostenere le famiglie nei percorsi di autonomia e inserimento sociale.

Altre forme di svantaggio e di esclusione sociale vengono vissute da particolari categorie di cittadini che per motivi di natura diversa intraprendono carriere personali negative o vivono condizioni di forte rischio. E' questo il caso di quanti cadono nella dipendenza da sostanze o da alcool, dei

detenuti e degli ex detenuti, delle persone con sofferenza psichica, di coloro che – a causa di percorsi segnati da progressive rotture – si trovano nella condizione di essere senza dimora.

Molto spesso inoltre le condizioni di vita degli immigrati, in particolare degli extracomunitari, sono segnate da enormi difficoltà nell'accesso ai diritti basilari di cittadinanza e di dignità sociale. Particolarmente complesso, in questo senso, risulta il tema dell'integrazione dei Rom al cui interno si incrociano una molteplicità di aspetti complessi: le condizioni di vita spesso sotto i limiti della decenza civile e della sopravvivenza, la questione degli insediamenti abitativi, l'integrazione economica e la con-vivenza di modelli culturali apparentemente inconciliabili.

In tutte queste situazioni le politiche sociali devono porsi il problema di garantire un livello minimo di dignità umana e di condizioni di vita socialmente accettabili attraverso azioni di primo intervento e di riduzione del danno. Solo in un secondo momento è poi possibile progettare percorsi di inclusione, attraverso la realizzazione di servizi di orientamento, accoglienza, reinserimento sociale e lavorativo all'interno di un percorso complessivo di presa in carico basato su un sistema integrato di interventi.

#### *Valorizzare la diversità e garantire pari diritti e non discriminazione*

Il sistema complessivo delle politiche sociali cittadino non può non prestare particolare attenzione ai processi di discriminazione che colpiscono le persone con disabilità e gli immigrati, e a tutte quelle situazioni in cui l'elaborazione di stereotipi negativi assolve di fatto una funzione difensiva e protettiva rispetto ad una diversità vissuta spesso come minaccia e pericolo per se stessi e per l'ordine sociale.

L'approccio alla disabilità, in particolare, non ha ancora definitivamente superato quello che è stato definito come modello medico, che vede la disabilità come un problema della persona, causato direttamente da malattie, traumi o altre condizioni di salute e che dunque richiede risposte prevalentemente di tipo sanitario. Va, dunque, nuovamente ribadito e affermato che la qualità della vita delle persone disabili non dipende dalla condizione soggettiva della persona bensì dal livello di inclusione della società che la accoglie e delle risorse che mette a sua disposizione. A partire da tali premesse, le azioni volte a garantire la possibilità di fruire degli spazi di vita e di relazione da parte di tutti i cittadini si configurano sempre più come attività di rispetto dei diritti umani, diritti imprescindibili e prioritari dal momento che non si legano allo status di cittadino ma a quello di persona.

Per quanto riguarda la popolazione straniera, va in particolar modo evidenziato che i rischi di esclusione e discriminazione tendono ad aggravarsi nella società contemporanea, dove accanto all'aumento dei flussi migratori si sperimenta sempre più un deterioramento della relazione tra inclusi ed esclusi, il cui segnale più forte è la richiesta da parte degli inclusi di sicurezza e protezione. La questione diventa, dunque, quella di individuare azioni e percorsi volti a favorire la convivenza sociale e la riduzione dei conflitti attraverso il riconoscimento e la gestione delle differenze, sostenendo la possibilità di conciliare la diversità culturale e identitaria con la coesione e con modelli di convivenza sociale sostenibile.

La promozione della reciproca conoscenza e la valorizzazione dell'incontro e del dialogo tra differenti patrimoni di conoscenze, di saperi, di esperienze costituiscono senz'altro il percorso più efficace per giungere alla costruzione di una società multietnica e multiculturale, nella quale i diversi elementi non solo convivono, ma concorrono alla crescita comune.

#### *La tutela e la protezione sociale*

##### ○ L'Accoglienza Eterofamiliare e Residenziale

Il sistema di welfare locale deve essere in grado di farsi carico delle situazioni di disagio grave per le quali non è stato possibile intervenire in maniera efficace attraverso azioni di prevenzione e promozione. E' necessario creare reti di sostegno e tutela per gli individui in difficoltà per i quali non è possibile o adeguata la realizzazione di azioni di sostegno alla famiglia o di reinserimento

sociale, mentre si rende necessario un intervento di presa in carico complessiva da parte del sistema di welfare, anche se a volte in maniera solo temporanea.

L'affidamento familiare o, laddove questo non sia possibile, l'inserimento in comunità di tipo familiare rappresenta un primo livello di intervento di tutela dei bambini e dei ragazzi temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo, in cui i momenti di disagio e di particolare difficoltà non si concretizzano in una forma esplicita di abbandono morale e materiale, ma rendono la permanenza nella famiglia di origine un elemento che potrebbe incidere negativamente sul loro sviluppo. Sia nel caso dell'affido eterofamiliare che nel caso dell'inserimento di comunità di accoglienza, l'ottica da adottare è quella di interventi che non svolgono solo una funzione protettiva, ma si collocano dentro un progetto più ampio di recupero della famiglia di origine, che si trova in condizioni di disagio potenzialmente superabili attraverso forme di sostegno e accompagnamento sociale. L'obiettivo ultimo dovrebbe essere in sostanza sempre quello di garantire al bambino il diritto alla famiglia. Nelle situazioni di estremo disagio, dove non è ipotizzabile alcun possibile percorso di sostegno e recupero della famiglia di origine, va poi considerata la necessità di soluzioni definitive di accoglienza del minore in famiglie disposte all'adozione o programmando percorsi di permanenza in strutture residenziali adeguate al percorso di crescita del bambino e del ragazzo.

Negli ultimi anni le politiche sociali cittadine hanno mirato a ridurre i ricoveri e l'istituzionalizzazione degli anziani, sostenendo la crescita dei servizi domiciliari e territoriali ma risulta, talvolta, inevitabile rispondere al bisogno di accoglienza residenziale delle persone anziane e di coloro che vivono gravi disabilità laddove non sia possibile sostenere la loro permanenza in famiglia o a casa. Naturalmente molta attenzione deve essere data a garantire forme di accoglienza non istituzionalizzanti in grado di soddisfare oltre il bisogno di assistenza sociale e sanitaria anche il bisogno di mantenere le capacità residue di vita attiva, di autonomia, di vita sociale. L'obiettivo prioritario di un Piano per la residenzialità delle persone anziane e delle persone disabili è quello di garantire a coloro che decidono o hanno la necessità di risiedere in una struttura residenziale di poterlo fare conservando la propria dignità, autonomia nonché le proprie relazioni sociali e familiari.

#### ○ La violenza e l'abuso

L'area delle azioni dedicate alla tutela e alla protezione sociale ricomprende l'insieme degli interventi volti a conoscere, prevenire e curare le diverse forme di violenza contro l'infanzia, le donne, le donne immigrate. Il fenomeno della violenza contro donne e bambini è spesso nascosto e poco conosciuto, dal momento che in molti casi gli episodi di maltrattamento e abuso si consumano dentro le pareti domestiche. Per queste sue caratteristiche, che lo rendono in certo senso sfuggevole, il fenomeno va affrontato ponendo particolare attenzione non solo alla prevenzione generica, ma anche alla diagnosi precoce, capace di individuare tempestivamente i fattori di rischio e i primi segnali di violenza. Inoltre particolarmente delicato si presenta il percorso per la presa in carico, la tutela e il trattamento, vista la complessità degli attori sociali in gioco e la necessità di intervenire su situazione che in ogni caso producono ferite profonde nel bambino e nella famiglia. Forme altrettanto gravi di violenza sono, poi, quelle vissute da donne e minori stranieri vittime della tratta e della prostituzione, per i quali le conseguenze possono essere decisamente più gravi a causa dell'isolamento in cui si trovano a vivere.

Relativamente all'infanzia ed all'adolescenza, le traiettorie specifiche che il welfare cittadino intende percorrere nel prossimo futuro sono riassunte principalmente (nonostante la trasversalità di alcune problematiche come quelle legate alla disabilità o alla povertà, per citarne solo alcune) nelle due Aree prioritarie d'intervento qui di seguito riportate: Area delle responsabilità familiari ed Area dei Diritti dei minori.

**Area Responsabilità Familiari**

La programmazione triennale relativa all'area Responsabilità familiari affonda le sue radici nella riflessione relativa ai servizi e agli interventi fin qui realizzati, provando a coniugare l'approccio di lavoro integrato con i bisogni eterogenei e complessi del destinatario dell'area. Non solo dunque le famiglie, piuttosto che la famiglia, ma anche le famiglie in diverse condizioni di vita di partenza e le famiglie in diversi momenti del ciclo di vita. Appare quanto mai necessario, da un lato, considerare le condizioni di disagio economico nel quale si trova a vivere un gran numero di famiglie della città con le fragilità sociali che ne conseguono e, dall'altro, riconoscere che i bisogni familiari sono estremamente differenziati nell'intero ciclo di vita del nucleo familiare, sia che si tratti di situazioni "a rischio" a carattere più o meno temporaneo (disagio socio economico, affido/adozione, conflitto, separazione/divorzio, violenza), sia che si tratti di momenti di cambiamento "critici", legati al naturale evolversi del ciclo di vita familiare, a partire dalla nascita dei figli. Sostenere le responsabilità genitoriali equivale a confrontarsi con tutti questi tipi di famiglie, con interventi specifici, ma anche con azioni che siano in grado di attivare o riattivare risorse ancora esistenti, facendo leva anche sul protagonismo familiare e sul recupero di relazioni sociali nella forma di gruppi di aiuto e mutuo aiuto. La presa in carico integrata famiglia-minore induce a moltiplicare le opportunità che ha il sistema dei servizi di intercettare famiglie "fragili" e dunque potenzialmente destinatarie di progetti di Accompagnamento Sociale Individualizzato a partire dai luoghi di vita dei loro figli, cioè dalle scuole, a cominciare da quelle per l'infanzia.

Le famiglie non sono però solo i luoghi di vita naturali dei minori e i primi ambienti in cui si realizzano processi di grande rilevanza per la acquisizione dell'identità adulta, sono anche i luoghi in cui si costruisce lavoro familiare e di cura e in cui si sperimentano tutte le difficoltà di conciliare i ruoli lavorativi con quelli familiari ed educativi, con tutte le ricadute che ciò comporta per le donne adulte della famiglia che sono le principali protagoniste di questa dualità. La programmazione dell'area mette al centro dell'attenzione il tema del lavoro familiare e di cura, provando ad intervenire su un suo possibile alleggerimento, con soluzioni che intervengono sull'ambiente complessivo di vita (nella direzione della conciliazione dei tempi), ma anche su una più equa ripartizione del carico di lavoro interno alle famiglie (promuovendo e valorizzando le responsabilità genitoriali dei padri), nonché su interruzioni della quotidianità che siano in grado di riattivare risorse familiari di cura a rischio di esaurimento (con soluzioni di breve residenzialità).

Fronteggiare le situazioni di crisi familiare in momenti critici vuol dire anche prevedere interventi adeguati a risolvere il problema abitativo nei casi di necessario allontanamento delle donne o delle donne con figli dalla famiglia, specie nei casi di abuso e maltrattamento, o più in generale nei casi in cui è necessario garantire ai genitori soli con figli di rendersi autonomi dai legami familiari con i nuclei di origine.

Obiettivi incrementali:

- Potenziamento delle azioni di sostegno alla genitorialità nelle situazioni "a rischio" (disagio socio economico, affido/adozione, conflitto, separazione/divorzio, violenza) e nei momenti di cambiamento "critici", legati al naturale evolversi del ciclo di vita familiare, in un'ottica di lavoro integrato che veda il coinvolgimento di equipe sociali, sanitarie ed educative. Tali azioni devono essere in grado di intercettare le famiglie anche prima della "crisi", avvicinandole al sistema dei servizi a partire da un coinvolgimento delle scuole del territorio, fin da quella dell'infanzia.

- Potenziare gli interventi di accompagnamento alle famiglie fragili sulla scorta dell'esperienza dei PAS dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza e del progetto Tutoraggio, realizzati mediante il ricorso allo strumento della Progettazione Familiare Individualizzata.

Obiettivi innovativi:

- Realizzazione di spazi di protagonismo per le famiglie, in particolare attraverso la creazione di opportunità di confronto e scambio nei luoghi già frequentati dalle famiglie stesse e attraverso l'attivazione di gruppi di auto e mutuo aiuto familiare.
- Realizzazione di progetti e di interventi diretti a garantire una migliore gestione del lavoro familiare e dei compiti di cura, sia creando le più adeguate condizioni di contesto all'assunzione del doppio ruolo genitoriale – a partire dal tema della conciliazione dei tempi della famiglia -, sia promuovendo una più equa ripartizione all'interno della famiglia dei compiti e delle responsabilità di cura dei minori, per esempio attraverso progetti di sensibilizzazione alle responsabilità genitoriali dei padri.
- Realizzazione di interventi per la “decompressione” dei nuclei familiari dal carico assistenziale attraverso la creazione di spazi e momenti di socializzazione a breve residenzialità (week-end, ecc.) per favorire il recupero delle risorse familiari di cura, specie per i familiari di minori disabili.
- Attivazione di misure di pronto intervento sociale in situazioni di grave emergenza familiare, attraverso trasferimenti economici o prestazioni di servizi eccezionali, erogati in seguito ad una valutazione integrata.
- Rivedere l'offerta di servizi a carattere residenziale adeguati a fronteggiare situazioni di emergenza – a cominciare dalle case alloggio per donne maltrattate – o situazioni di perdita di autonomia e di spazi abitativi indipendenti per nuclei genitore-solo/figlio, utilizzando lo strumento del gruppo appartamento.

#### **Area Diritti dei Minori**

Nel descrivere e documentare il risultato di quanto realizzato in questi anni per i minori della nostra città emerge l'immagine di un sistema di welfare municipale decisamente positiva, soprattutto per la sempre più produttiva interconnessione che si registra tra l'amministrazione pubblica e il privato sociale, così come per la crescente professionalità degli operatori dell'area, regolarmente coinvolti in percorsi formativi specifici e integrati. Inoltre, l'assunzione di un linguaggio comune da parte di tutti gli attori coinvolti a livello centrale come a quello territoriale, il raggiungimento dell'obiettivo condiviso della presa in carico integrata dei minori, al di là della tipologia di disagio/bisogno specifico, la realizzazione di interventi integrati famiglia-minore lasciano intravedere delle significative traiettorie di compensazione dei pur esistenti punti di debolezza del sistema. Un elemento di forte positività è rintracciabile nel potenziamento qualitativo e quantitativo della attività realizzate in rete e nell'attivazione di forti coordinamenti istituzionali, in grado di portare valore aggiunto agli interventi. In questo senso l'esperienza dei Gruppi Programma Adolescenti e lo stesso percorso di costruzione dell'Agenda Strategica rappresentano delle prassi estremamente significative e riproducibili.

Accanto agli elementi di forza, emergono naturalmente anche aspetti critici sui quali occorre riflettere e puntare l'attenzione allo scopo di definire gli ambiti e le direttive di innovazione della nuova programmazione triennale. Tali aspetti possono essere ricondotti a tematiche trasversali e a temi maggiormente specifici.

Relativamente alle tematiche trasversali, una prima questione critica riguarda lo scarto tra offerta di servizi e domanda espressa o potenziale. I servizi sono dunque costretti, in qualche modo, a selezionare la propria utenza, a volte senza un'analisi attenta dei criteri di accesso adoperati e un'adeguata riflessione sulle strategie di coinvolgimento degli utenti. La scarsità delle risorse finanziarie è una delle cause principali di tale limitazione nell'offerta di servizi, che accanto ad una certa sovrapposizione tra alcune attività progettuali realizzate, pone la questione della necessità di razionalizzare i servizi esistenti anche allo scopo di liberare nuove risorse da investire. Una certa sovrapposizione di attività pare emergere anche tra gli interventi sociali di tipo educativo e l'offerta

scolastica, che negli anni è andata ampliandosi e diversificandosi. Proprio l'esistenza di tale sovrapposizione pone con forza il tema della regia pubblica degli interventi nell'area. Rafforzare la regia pubblica vuol dire razionalizzare l'esistente, garantendo insieme l'uso più efficiente delle risorse economiche (che nel complesso, data la molteplicità delle fonti di finanziamento, non sono scarse) e l'equità di trattamento della popolazione residenti nei diversi territori cittadini. Rafforzare la regia vuol dire anche investire più fortemente nella programmazione, evitando che quest'ultima si traduca in un insieme di risposte a breve termine. Collegato a questo tema è il riferimento alla comunicazione inter e intraistituzionale, già analizzata nella sezione dedicata alle azioni di sistema.

Si tratta, dunque, di attivare un processo di revisione e riprogrammazione del complessivo sistema di offerta, processo che dovrà assumere come proprio riferimento l'individuazione di interventi e servizi prioritari, ma che potrà, d'altro canto, raggiungere una propria coerenza solo con la definizione dei Livelli Essenziali della prestazioni sociali.

Altre questioni problematiche, comuni anche alle altre aree di intervento, riguardano invece la questione della capacità effettiva di analisi dei bisogni, dal momento che risulta ancora troppo frequente la distanza tra la domanda, i bisogni e l'offerta, rendendo inadeguate alcune risposte, soprattutto quelle rivolte agli adolescenti. In quest'ottica, il processo di territorializzazione dell'offerta e dei servizi, in stato di ulteriore avanzamento con l'avvio delle Municipalità, permette di tener conto dei diversi contesti, delle diverse utenze e dei loro diversi bisogni.

Anche per ciò che concerne il lavoro di rete e l'integrazione tra politiche, l'esperienza fino ad oggi maturata non ha permesso di raggiungere un efficace livello di integrazione in tutti i settori. A questo proposito il Tavolo tematico relativo all'area in oggetto ha ipotizzato la costituzione di una anagrafe delle progettualità sulla famiglia, realizzabile a partire dalle informazioni già note all'ente locale circa le famiglie intercettate dal welfare locale.

Se si eccettuano le tematiche trasversali all'area riconosciute dal Tavolo come direzioni su cui concentrare l'investimento futuro, tra gli elementi maggiori di criticità relativi a tematiche più specifiche figurano: a) la necessità di innovare il sistema di welfare prevedendo servizi specialistici attualmente assenti (per esempio, strutture specialistiche per minori con problemi gravi quali il disturbo di sviluppo o i casi di abuso); b) la necessità di incrementare l'offerta di servizi in aree particolarmente carenti (per esempio gli interventi residenziali); c) la necessità di innovare l'offerta all'interno di servizi già esistenti, promuovendo attività più adeguate ai bisogni di specifiche fasce di popolazione minore (per esempio, l'offerta per i minori della fascia di età più elevata nel caso dell'Educativa Territoriale).

In sintesi, è possibile affermare che l'eccellenza, pur tante volte raggiunta dagli interventi realizzati in quest'area, viene spesso compromessa dalla scarsa integrazione, dall'assenza di luoghi di scambio, dalla penuria di risorse, dalla scarsa continuità degli interventi, dall'assenza di valutazioni quali-quantitative dell'impatto sociale degli interventi. A questo bisogna aggiungere la mancata stabilizzazione delle azioni che – ancora troppo spesso intese come "progetti" e dunque come interventi "a termine" - non riescono a trasformarsi in servizi ed a garantire la dovuta continuità nel tempo. In questo modo si depotenzia l'efficacia degli interventi e se ne riduce il raggio d'azione, irrigidendo l'offerta sociale proposta all'utenza che, al contrario, presenta bisogni in continua evoluzione.

La programmazione triennale dei servizi e degli interventi per l'area Diritti dei minori è fortemente orientata a garantire l'esigibilità del diritto alla cittadinanza e alle condizioni di vita dignitose, indipendentemente dalla residenza in diverse aree della città, nella convinzione che occorra avvicinare il più possibile il sistema dei servizi ai bisogni territoriali e individuali specifici, ma anche riflettere adeguatamente su quanto finora realizzato in vista di ulteriori e possibili miglioramenti. Per la realizzazione di questo macro-obiettivo occorre diversificare gli interventi attivi e/o integrare l'offerta esistente con servizi specifici per target di minori portatori di problematiche specifiche (patologiche o di origine sociale), senza dimenticare i bisogni degli adolescenti, né quelli dei giovani, alle prese con le difficili transizioni scuola/lavoro e con la

costruzione di un progetto di vita adulto. La programmazione non rinuncia a perseguire obiettivi a carattere più strettamente educativo (contrastò alla violenza, educazione all'affettività e al valore delle pari opportunità), a stimolare la partecipazione attiva dei minori alla vita pubblica, sociale e politica della città, a garantire il diritto dei minori a vivere in un ambiente familiare che possa facilitare una socializzazione piena.

#### Obiettivi incrementali

- Procedere nella direzione della infrastrutturazione dei territori e delle municipalità, garantendo equità nella distribuzione degli interventi educativi, di animazione e socializzazione per i minori sul territorio cittadino. Si rende necessario, più in particolare, adeguare l'offerta di servizi alla specificità dei bisogni per classi di età, potenziando l'offerta di servizi per la fascia d'età 15-17, ma anche tenere conto della condizione dei minori immigrati, potenziando le azioni rivolte ai minori stranieri non accompagnati.
- Rafforzare la rete con le scuole del territorio, sia per potenziare gli interventi di contrasto della dispersione e dell'abbandono scolastico-formativo, sia per la programmazione di interventi specifici di contrasto al bullismo, di formazione al valore delle differenze di genere, di contrasto alla violenza tra pari, di educazione all'affettività.
- Potenziamento della partecipazione dei minori alla “cosa pubblica” (consigli comunali dei minori, ecc.).
- Promozione e sviluppo di politiche per i giovani volte all'accesso ad opportunità e servizi sociali, sanitari, culturali e del tempo libero e per agevolazioni all'accesso a percorsi precoci di orientamento scuola/lavoro, formazione professionale, inserimento e avvicinamento al lavoro.
- Rivedere il sistema complessivo dell'offerta residenziale – anche in un'ottica partecipata -, nel quadro generale del completamento del percorso di accreditamento e convenzionamento delle strutture residenziali, nonché della domanda latente intercettata, adeguando il più possibile l'offerta al bisogno dichiarato, per esempio potenziando lo strumento “gruppo appartamento” per la fascia d'utenza degli ultrasedicenni.
- Potenziamento dell'affido familiare e del lavoro sulla famiglia di origine per creare le condizioni di “rientro” in famiglia dei minori momentaneamente allontanati.

- Revisione dei contributi economici erogati in favore di particolari categorie di nuclei familiari con figli minori (ex ENAOLI ed ex OMNI), attraverso la definizione di strumenti più adeguati che superino la logica categoriale e che rispondano in maniera più adeguata ai bisogni dei singoli minori e loro dei nuclei familiari accompagnandoli con programmi individualizzati di presa in carico.

#### Obiettivi innovativi

- Creazione di spazi neutri territoriali di accoglienza, riflessione, “decompressione” temporanea, per adolescenti – Centri per la crisi.
- Creazione di interventi specifici – comprese le strutture di accoglienza - per minori con problematiche gravi: disturbo dello sviluppo, patologie di tipo psichiatrico gravi e conclamate, abuso, con relativo potenziamento delle azioni diagnostiche e progettuali orientate a queste tipologie di disagio.

**INFORMAZIONI DI RIEPILOGO****Riferimenti istituzionali**

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

*Nome* Giovanni *Cognome* Attademo

*Assessorato* Politiche sociali, sperimentazione del bilancio partecipato, politiche giovanili, controllo della società Napoli sociale

*Servizio* Politiche per i minori, l'infanzia e l'adolescenza

*Indirizzo* Vico Santa Margherita a Fonseca, 19

*CAP* 80135 *Città* Napoli *Prov.* NA

*Telefono* 081-5493413; numero verde 800435858 *Fax* 081-5493301

*email* [sertemlib@comune.napoli.it](mailto:sertemlib@comune.napoli.it)

Tabella 1 Riepilogo distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

Aree di intervento	I Triennio		II Triennio		III Triennio		2006		2007		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Area Sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità	15	28	15	31	13	36	14	36	11	38	68	33
Area Affidamento familiare	0	0	1	2	1	3	1	3	0	0	3	1
Area Abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti	2	4	1	2	1	3	1	3	1	3	6	3
Area Interventi socio-educativi per la prima infanzia	3	6	3	6	3	8	3	8	2	7	14	7
Area Tempo libero e gioco	20	37	15	31	10	28	7	18	4	14	56	27
Area Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	10	19	11	23	6	17	8	21	8	28	43	21
Area Integrazione dei minori stranieri	4	7	2	4	2	6	5	13	3	10	16	8
<i>Totali</i>	<b>54</b>	100	<b>48</b>	100	<b>36</b>	100	<b>39</b>	100	<b>29</b>	100	<b>206</b>	100

**Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti**

	I triennio	II triennio <sup>26</sup>	III triennio <sup>27</sup>	2006 <sup>28</sup>	2007
Progetti esecutivi approvati	54	48	36	39	29
Numero utenti minori	10.000 circa	23.449 minori	40.100 minori	64.067 minori	54327 minori
Numero utenti adulti	DATO NON DISPONIBILE*	7.957 utenti adulti	32439 utenti adulti	10.429 utenti adulti	3613 utenti adulti
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)	DATO NON DISPONIBILE*	3636 risorse umane impiegate*	4663 operatori retribuiti 5732 operatori non retribuiti	1680 operatori retribuiti 1023 operatori non retribuiti	1446 operatori retribuiti 896 operatori non retribuiti

\* Il sistema di rilevazione vigente all'epoca, non prevedeva la rilevazione di questo dato disaggregato

**Tab. 3 Riepilogo finanziamenti**

I TRIENNIO			II TRIENNIO								
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
5.724.532.234	15.240.976.623	15.265.419, 290	15.236.88 0.000	14.014.976 .100							
2.956.474,16	7.871.307,53	7.883.9312, 11	7.869.191, 80	7.238.647, 55	7.238.647, ,55	7.238.647, 55	7.238.647, 55	7.238.64 7,55	7.238.64 7,55	7.238.647 ,55	

Si sottolinea l'elevata capacità di utilizzo, da parte del Comune di Napoli, dei fondi statali accreditati. L'Amministrazione, infatti, raggiunge tassi di impegno e di spesa di tali risorse superiori al 99% in ciascuna delle annualità di attuazione della legge.

<sup>26</sup> Dati tratti da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2002

<sup>27</sup> Dati tratti da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2005

<sup>28</sup> Dati tratti da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2006

## INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

### Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

*Nome* Giovanni \_\_\_\_\_ *Cognome*

Attademo \_\_\_\_\_

*Assessorato* Assessorato alle politiche sociali, sperimentazione del bilancio partecipato, politiche giovanili, controllo della società Napoli sociale

*Servizio* Servizio politiche per i minori, l'infanzia e l'adolescenza \_\_\_\_\_

*Indirizzo* Vico Santa Margherita a Fonseca 19 \_\_\_\_\_

*CAP* 80136 \_\_\_\_\_ *Città* Napoli \_\_\_\_\_ *Prov.*

*Telefono* 081-5493413 \_\_\_\_\_ *Fax* 081-5493301 \_\_\_\_\_

*email* sertemlib@comune.napoli.it \_\_\_\_\_

### Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

### 1998

Con **Deliberazione di G. M. n. 1363 del 22/4/98** è stato approvato l'**Accordo di Programma triennale 97/99** tra il Comune di Napoli, l'A.S.L. NA. 1, il Provveditorato agli Studi di Napoli ed il Centro per la Giustizia Minorile Campania e Molise.

Con **D.G.M. n. 1363 del 22/04/1998** il Comune di Napoli ha istituito un **Ufficio di coordinamento** dell'accordo di Programma. Esso ha la funzione di assicurare la gestione integrata delle attività previste nell'Accordo di Programma Triennale e favorire il collegamento-raccordo-approfondimento di specifiche problematiche.

### 1999

Con **Delibera di Giunta Municipale, n. 384 del 12/02/99** e successivo Decreto del Funzionario Delegato n. 1 del 30/04/1999 il Comune di Napoli si è orientato da un lato, a definire le caratteristiche delle azioni da realizzare (con la determinazione antecedente dei costi ammissibili); dall'altro, stabilendo una batteria di **criteri** per individuare i requisiti soggettivi ed oggettivi, nonché progettuali, che avrebbero consentito di **selezionare i progetti** degli enti intenzionati a collaborare con il Comune per la realizzazione del Piano Territoriale d'Intervento.

### 2000

Con **D.F.D. n. 39 del 04/08/2000** il Comune di Napoli ha realizzato la definizione e successiva approvazione del Piano d'intervento 2000/2002 ai sensi della 1.285 compreso in esso l'Accordo di **Programma Triennale 2000/02**.

Al fine di rendere più efficace e più efficiente la gestione tecnico-amministrativa e contabile

delle attività relative all’attuazione del Piano territoriale d’intervento, il Sindaco Funzionario Delegato, con specifico **Decreto n. 28 del 24/05/2000** (in attuazione del D.F.D. n. 1 del 30/04/99), ha inteso realizzare una vera e propria **Struttura di Supporto allo sviluppo ed alla gestione delle attività progettuali**, realizzate con i fondi della L. 285/97, che prevede un utilizzo estremamente razionale e funzionale delle professionalità e capacità interne al personale dipendente del Comune.

Altra normativa segnalata

Con **D.G.M. n. 1 del 05.01.2000** il Comune di Napoli approva il “Piano degli interventi e servizi sociali”, un vero e proprio Piano Regolatore Sociale realizzato ai sensi della l.328

Comune di Napoli e l’ASL Na 1, hanno stipulato l’“Accordo di Programma per l’integrazione Socio-Sanitaria”, approvato con **Delibera di G. M. n. 2312 del 30/06/2000**

## 2001

Nella relazione annuale inviata non si danno informazioni circa i principali atti normativi realizzati in attuazione della L.285/97, né di altri atti relativi allo sviluppo delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.

**DGR 1826 2001** Linee di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali.

## 2002

Dal 2002 la 285 è confluita nei piani sociali di zona identificandone l’intera area dei diritti dei minori. Il piano di zona è il documento principale della programmazione di ambito pur integrandosi con l’accordo di programma.

## 2003

Altra normativa segnalata

Approvazione con **Delibera di G. M. n. 2974 del 04.08.2003** dell’“Accordo di Programma per l’integrazione Socio-Sanitaria 2003”, tra il Comune di Napoli e l’ASL Na 1, accordo stipulato al fine di andare incontro alle esigenze dei cittadini napoletani immigrati, senza fissa dimora o, comunque, portatori di bisogni complessi sia sanitari che sociali.

**Delibera n. 2974 del 04.08.2003** con cui la Giunta Municipale di Napoli ha approvato il “Piano Sociale di Zona” cittadino

## 2004

Altri documenti segnalati

Il welfare municipale. Documento programmatico di indirizzo per il triennio 2005-2007. Si tratta di un documento tecnico ad uso del gruppo di programmazione del Piano e non di un Atto ufficiale dell’Amministrazione.

## 2005

Nella relazione di questo anno non si individuano novità circa gli atti normativi adottati per l’implementazione della l.285/97

Altri documenti segnalati

La regione ha definito le **Linee guida regionale per i piani sociali di zona anno 2005** e

orientamenti per il triennio 2005-2007 all'interno delle quali tra le priorità regionali per gli interventi territoriali vi è l'area dei minori. Anche in questo caso si tratta di un documento tecnico ad uso del gruppo di programmazione del Piano e non di un Atto ufficiale dell'Amministrazione.

**DGR n. 1164 del 16.09.05** Linee di indirizzo e programmazione in materia di maltrattamenti e abusi nei confronti dei minori

Al piano di zona si aggiunge come documento di riferimento **Il Welfare municipale**: documento programmatico di indirizzo per le politiche sociali per il triennio 2005-2007. Questo documento, realizzato dal Servizio di programmazione socio assistenziale del Comune di Napoli, è funzionale a proporre una riflessione più ampia che non si limita agli adempimenti previsti dalla redazione del piano di zona ma che considera nel suo insieme il Welfare cittadino e l'impegno del Comune di Napoli sulle politiche sociali<sup>29</sup>. Tra le aree di priorità segnalate in questo documento c'è l'**area infanzia e adolescenza**.

## 2006

Altra normativa segnalata

Con **DGC n. 5048 del 23.11.06** Il Comune di Napoli ha approvato il piano di zona 2006, unitamente alla presa d'atto dell'accordo di programma tra Comune di Napoli e ASL Napoli 1. Tale Pdz rappresenta l'ultimo anno del secondo triennio di attuazione della 328 nella città di Napoli (II triennio 2004-2006) e rappresenta il piano annuale di zona di dettaglio

**Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000

Allegato 1 Monitoraggio interno progetti L285/97 anno 1999/00

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Allegato 1 Quadro sinottico 2006

Report sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006 (redatto sulla base di un'intervista rilasciata dal Dr. Giovanni Attademo)

Il Welfare municipale: documento programmatico di indirizzo per le politiche sociali per il triennio 2005-2007. Comune di Napoli, assessorato agli affari Sociali, Napoli città solidale.

---

<sup>29</sup> Cfr. **Il Welfare municipale**: documento programmatico di indirizzo per le politiche sociali per il triennio 2005-2007. Comune di Napoli, assessorato agli affari Sociali, Napoli città solidale.