

Progetto Nuval "Azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione"

Azione B: valutazioni pilota



Progetto Pilota di Valutazione Locale
Caso Studio
I QUARTIERI SPAGNOLI DI NAPOLI

Appendice 3
Le politiche di riferimento

Sommario

A.1 Sul concetto di policy	4
A.1 Una prima sistematizzazione	5
A.2 Le politiche pubbliche rilevanti per l'area	8
A.2.1 Le politiche per il recupero ed il risanamento edilizio	8
A.2.2 Le politiche per il welfare urbano	13
A.2.3 Le ultime riforme e le politiche per l'autonomia scolastica	22
A.3 Il ruolo del privato sociale nei QS.....	24

A.1 Sul concetto di *policy*

In ragione della complessità delle società moderne e dei relative sistemi di governance, oggi la nozione di *policy* è decisamente ambigua ed elusiva. Definizioni e tassonomie variano da nozioni *stricto sensu*, con forte enfasi su azioni ed obiettivi di governo multilivello, ad altre più generaliste, basate sui problemi che vanno risolti e i diversi possibili approcci ad essi.

“Una *policy* è un programma ben definito, con valori, obiettivi e pratiche” affermano Laswell e Kaplan (1950, p. 87, nostra traduzione). Una *policy* riguarda “tutto ciò che un soggetto pubblico decide di fare o di non fare” sostiene Dye (1987, p. 1, nostra traduzione).

La centralità del soggetto pubblico e la precisione del programma che caratterizzerebbero una *policy* nelle accezioni di Laswell e Kaplan o di Dye, sono aspetti fortemente criticati da anni da molti scienziati politici, convinti che molto spesso le istituzioni pubbliche devono lasciare spazio a privati ed organizzazioni non governative nella ricerca di soluzioni a vantaggio della comunità, così come del fatto che la complessità della società richieda un approccio più flessibile: di questo avviso è ad esempio Dahl, secondo cui “Pubblico e privato sono estremi di un continuo; la General Motors è altrettanto pubblica del Servizio Postale Americano” (Dahl, 1970, p. 120, nostra traduzione). Allo stesso modo, Hecl e Widalvsky si appuntano sulle presunte razionalità e precisione del design delle politiche, affermando che “una *policy* è un insieme di ipotesi attuali, costruite nel tempo da funzionari e politici, riviste se necessario e completamente rovesciate quando mostrano di non funzionare (Hecl e Widalvsky, 1974, p. 346, nostra traduzione). Fa loro eco Colebach: “più che obiettivi precisi, le *policy* sono definite dall’impegno a farsi carico di un problema” (Colebach, 1995, p. 155, nostra traduzione).

Dalla certezza all’ambiguità, dalla precisa pianificazione al continuo adattamento dei mezzi a fini mutevoli e difficili da raggiungere. Ma in questo mondo complesso e magmatico, c’è bisogno di qualcosa per ridurre la discrezionalità. Un aiuto in questo senso è offerto da Lowi, secondo cui “una *policy* deve avere qualcosa a che fare con il governo e le intenzioni di lungo periodo delle agenzie governative, così come con un impegno pubblico da perseguire con incentivi e sanzioni” (Lowi, 1975, p. 270, nostra traduzione). Secondo Lowi, una *policy* si caratterizza pertanto per la rilevanza collettiva del problema affrontato e per il fatto che, per la soluzione di esso, almeno un minimo di risorse pubbliche devono essere attivate.

Ma in cosa consiste un “problema collettivo”? Secondo Regonini (2001) non è altro che lo scarto tra l’esigenza percepita da un gruppo sociale o da una sua parte e ciò che lo stesso gruppo percepisce come risorsa data loro da un attore pubblico per soddisfare tale esigenza. Ma né la natura pubblica del problema, né i confini di esso sono elementi assoluti, dipendendo entrambi da diversi fattori e variabili.

I confini, in particolare, posso essere molto sfumati, soprattutto quando legati a questioni inerenti alle politiche sociali (o, ad esempio, alla politica ambientale): cosa è pubblico e cosa è privato? Cosa succede quando un problema nasce in ambito individuale per trasformarsi poi in questione collettiva (ad esempio il crollo del tasso di natalità in molti Paesi europei, che condurrà alla insostenibilità dell’attuale sistema pensionistico entro pochi decenni) o, viceversa, quando interessi collettivi influenzano negativamente il benessere personale (ad esempio la localizzazione di un inceneritore di rifiuti che – a prescindere dal suo impatto sulla salute – riduce il valore immobiliare di un vicino insediamento residenziale)? E l’esistenza o meno di confini può anche essere controversa, legata come è al punto di vista adottato per guardare al problema: la somministrazione di acqua potabile è una questione di efficienza economica, cosicché a servizio migliore devono corrispondere necessariamente tariffe più alte, o è espressione di un diritto non negoziabile da garantire indipendentemente dalla disponibilità economica dell’individuo? I confini, inoltre, non sono immutabili, cosicché la stessa identificazione dell’ambito di applicazione di una *policy* non vale per sempre: si pensi al telelavoro, considerato per anni un tema legato al mercato del lavoro o all’organizzazione aziendale ed oggi visto come problema ambientale, dal famoso discorso di Al Gore sulla opportunità di “muovere i files invece della gente” come soluzione contro i problemi del traffico (Regonini, 2001). Per tacere

del tema sociale che solleva, legato come è alla possibilità di favorire un più equilibrato sviluppo della vita familiare.

Infine, le politiche non sono isolate dal contesto fisico, sociale ed amministrativo in cui esse sono applicate, ma sono al contrario limitate ed indirizzate da vincoli tecnici, finanziari, giuridici, culturali, organizzativi e così via. Di conseguenza, lo studio delle politiche richiede un approccio multivariato ed un pluralità di prospettive, aspetti obbligati per affrontare una "disciplina indisciplinata" (Rose, 1989). Negli ultimi 30 anni gli studi di scienza politica hanno ampliato in modo significativo il loro orizzonte al fine di identificare il concetto stesso di *policy*, concentrandosi non solo sugli aspetti giuridici, ma considerando altresì tutti gli atti e le azioni che riguardano temi di rilevanza collettiva, portati avanti da amministratori e funzionari pubblici, discussi non solo nell'arena politica ma anche sui media e nel dibattito scientifico.

Alla luce di quanto sin qui elaborato, possiamo proporre una interpretazione di *policy* come insieme di leggi e norme, principi e linee guida, strategie e strumenti definite ed applicate principalmente da soggetti di governo, ma anche da mondo dell'impresa, associazioni di categoria, soggetti della ricerca, associazionismo, per indirizzare le azioni al perseguimento di obiettivi collettivi di lungo periodo.

Eguale importante, tuttavia, è la individuazione degli strumenti attivabili da un *policy* marker per raggiungere tali obiettivi. Non a caso, le politiche utilizzano uno spettro di risorse e tecniche ben più ampio del solo impianto legislativo: approcci negoziali, campagne di opinione, incentivi e compensazioni più o meno simbolici, abitudini e norme sociali non scritte, che possono evitare una sovra-produzione normativa il più delle volte inefficace. Una tassonomia piuttosto completa di strumenti per la realizzazione delle *policy*, che finiscono per agire da *policy tout court*, è allora il seguente (Regonini, 2011):

- norme e leggi, che stabiliscono i criteri rilevanti per comportamenti individuali e collettivi, ne definiscono la corretta applicazione e la punizione di eventuali infrazioni;
- piani e programmi, costruiti per indirizzare il futuro sviluppo di un tema;
- beni e servizi pubblici in favore della comunità o di una particolare categoria al suo interno;
- procedure e meccanismi, sia discrezionali che automatici, per affrontare situazioni critiche ricorrenti;
- reti ufficiali ed informali, di cooperazione e per la circolazione di idee e buone pratiche;
- campagne di opinione e di social marketing per favorire il cambiamento di abitudini e schemi comportamentali;
- progetti pilota e sperimentazioni.

Ragionare in termini di politiche significa andare oltre ed approfondire la riflessione sul modo in cui un particolare programma è adottato e realizzato: vederlo non solo in termini di azioni e risultati, ma soprattutto per il suo impatto generale sulle questioni rilevanti a livello locale. Significa capire da vari punti di vista cosa investe il territorio: quali e quante risorse (finanziarie, di beni e servizi pubblici, di attenzione, di presenza fisica di persone e istituzioni) vi sono dedicate, la funzione che viene attribuita al luogo e la diversa interpretazione che ad esso è data, i rapporti tra vari livelli di governo, tra pubblico e privati, tra centri e territorio, tra beneficiari, attuatori e finanziatori.

A.1 Una prima sistematizzazione

Sebbene agganciati saldamente nelle politiche sociali, i progetti di interesse per il caso studio riguardano diversi tematici e servizi di cittadinanza eterogenei, ciascuno dei quali a loro volta oggetto di *policy* dedicate. Questi temi/servizi possono essere indicati come:

- occupazione/occupabilità (interventi finalizzati ad aumentare la capacità degli individui di proporsi sul mercato del lavoro);

- agentività (interventi finalizzati ad aumentare la capacità degli individui di decidere il proprio futuro);
- istruzione/formazione (interventi direttamente legati al mondo della scuola e della formazione professionale);
- riqualificazione/rigenerazione urbana e sociale (interventi per il recupero degli spazi urbani e per il miglioramento della vivibilità sociale);
- sostegno a imprese e commercio (interventi per le attività produttive).

La classificazione dei principali interventi e progetti esaminati nelle pagine precedenti secondo tale schema può essere restituito come segue:

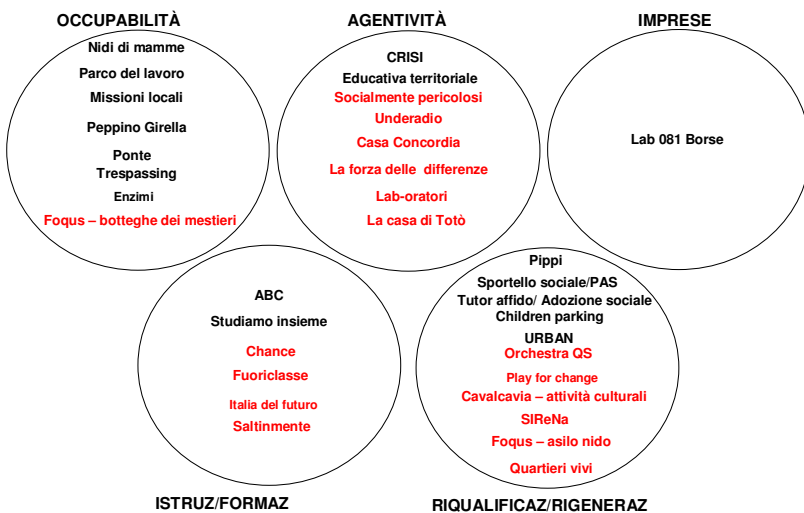


Fig. A.1.1: Classificazione dei diversi progetti descritti per strumenti di *policy* prevalenti (in nero i progetti del partner d'ingresso, in rosso i progetti di altri attori)

E, tenendo conto delle inevitabili sovrapposizioni/intersezioni, così come degli ambiti su cui si va ad incidere:

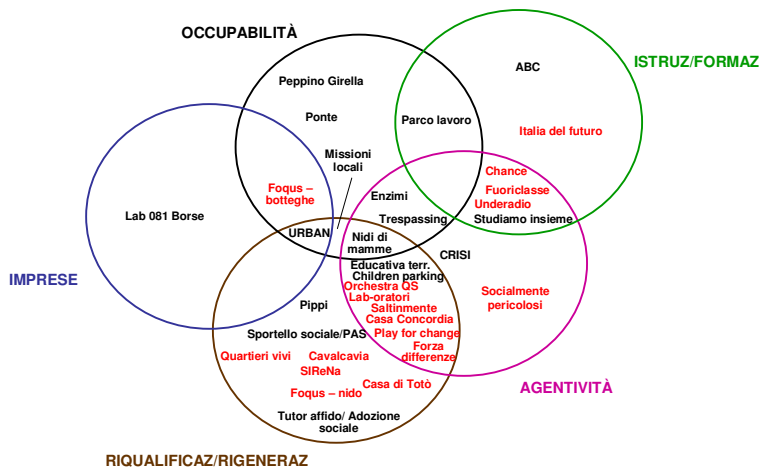


Fig. A.1.2: Classificazione dei diversi progetti descritti per intersezione degli ambiti tematici (in nero i progetti del partner d'ingresso, in rosso i progetti di altri attori)

Infine, un'altra classificazione che si può tentare è per modello di finanziamento, distinguendo tra pubblico, privato (donatori e fondazioni) e attraverso la vendita di servizi sul mercato:

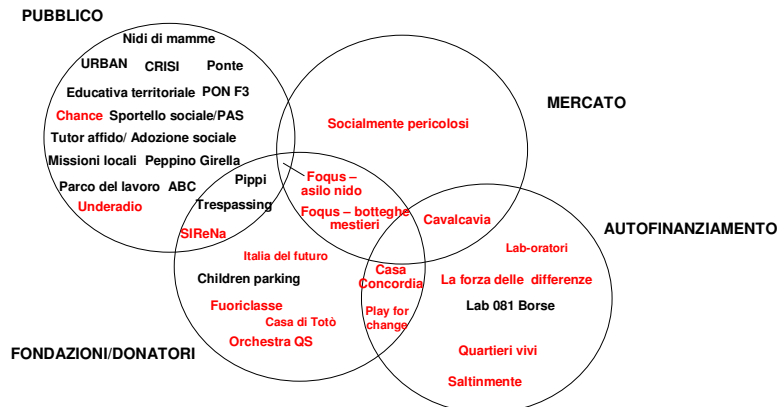


Fig. A.1.3: Classificazione dei diversi progetti descritti per modello di finanziamento (in nero i progetti del partner d'ingresso, in rosso i progetti di altri attori)

Un'altra sistematizzazione realizzata a partire dalle informazioni raccolte, recupera la tassonomia introdotta in precedenza ed individua le *policy* di riferimento per i progetti sopra menzionati. In questo senso, si può affermare che le *policy* rilevanti sin qui incontrate sono le seguenti (tra parentesi i progetti a cui esse sono ricollegabili):

- norme e leggi
 - L. 216/1991 (CRISI)
 - L. 285/1997 (Nidi di mamme, Chance, Educativa territoriale, PIPPI, ABC)
 - L. 328/2000 (PAS, Adozione Sociale)
 - LR 11/2007 (Chance, PAS, Adozione Sociale)
- piani e programmi pubblici
 - PIC Horizon (Parco del lavoro)
 - PIC Urban (Sportello sociale, Sportello lavoro, interventi di riqualificazione)
 - PIC Equal (Missioni Locali)
 - PIC Youthstart (Peppino Girella)
 - FEI (Underadio)
 - Programmi MIUR (Chance, Studiamo insieme, Underadio, PIPPI)
 - Piani di zona ex-lege LR 11/2007 (Educativa territoriale, PAS, Adozione Sociale)
 - POR Campania (Peppino Girella, Ponte, Trespassing, Nidi di Mamme, Children parking)
- piani e programmi da finanziatori e donatori privati
 - Fondazione con il Sud (Trespassing, Fuoriclasse, Children parking)
 - Fondazione ENEL Cuore (PIPPI, Children parking)
 - Fondazione Banco di Napoli (Children parking, La Forza delle differenze)
 - Fondazione Vodafone (Ponte, Children parking)
 - SIAE (Orchestra dei QS)
 - Giovani industriali (Casa Concordia)
 - Bulgari (Fuoriclasse)
 - Philip Morris (Children parking)
- reti
 - OEIL/UFJT
 - Associazione Centri di Prevenzione Speciale
 - Associazione europea Regie di Quartiere (Missioni locali, Chance)
 - Quartieri vivi

A.2 Le politiche pubbliche rilevanti per l'area

Alla luce di quanto descritto nel precedente paragrafo, nelle pagine che seguono ci si concentra principalmente su tre filoni principali di politiche, legate alla riqualificazione in senso lato: le politiche per il risanamento edilizio, le politiche per il welfare urbano e le politiche scolastiche nel nuovo (relativamente) contesto rappresentato dalla stagione dell'autonomia.

Le prime sono di facile individuazione e comprendono quelle politiche di recupero, ristrutturazione e ricostruzione edilizia che conoscono una svolta in reazione al sisma del 1980 e sono l'ambito di successivi interventi, sia di impulso comunitario che a regia comunale e co-finanziamento regionale.

Con le seconde intendiamo le politiche sociali che trovano spazio nel documento di programmazione rappresentato dal Piano Sociale di Zona. Queste attengono a problemi di infanzia e adolescenza – ivi comprese le politiche di contrasto alla dispersione scolastica - responsabilità familiari, donne in difficoltà, anziani, disabilità e salute mentale, contrasto alla povertà, contrasto alle dipendenze, problemi dell'immigrazione.

Inoltre, consideriamo all'interno del filone del *welfare* urbano anche le politiche per l'agentività e l'occupabilità di giovani e donne che si affacciano sul mercato del lavoro. Queste ultime non sono considerate all'interno del Piano Sociale di Zona in quanto politiche di carattere formativo, più che sociale in senso stretto; tuttavia, esse sono un ambito di intervento privilegiato per molti degli attori che operano nei QS, in ragione dell'elevato tasso di abbandono scolastico e della difficoltà di inserimento lavorativo delle fasce più deboli della forza lavoro (giovani, donne ed immigrati), divenendo così elementi cardine di una politica di miglioramento del welfare urbano locale.

Infine, il quadro delle politiche sociali non può dirsi completo se si escludono i cambiamenti intervenuti negli ultimi 20 anni nel campo specifico della scuola dell'obbligo, con ampliamento dell'autonomia didattica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche e l'aumento della collaborazione con gli attori delle politiche sociali.

A.2.1 Le politiche per il recupero ed il risanamento edilizio

Gli interventi post-terremoto

I Quartieri Spagnoli di Napoli entrano nel campo di attenzione delle politiche pubbliche con il sisma del 1980, quando – anche a seguito di iniziative di mobilitazione sociale per la sistemazione in alloggi provvisori - il concetto di risanamento e ricostruzione investe non solo il patrimonio edilizio, ma anche il tema del sociale.

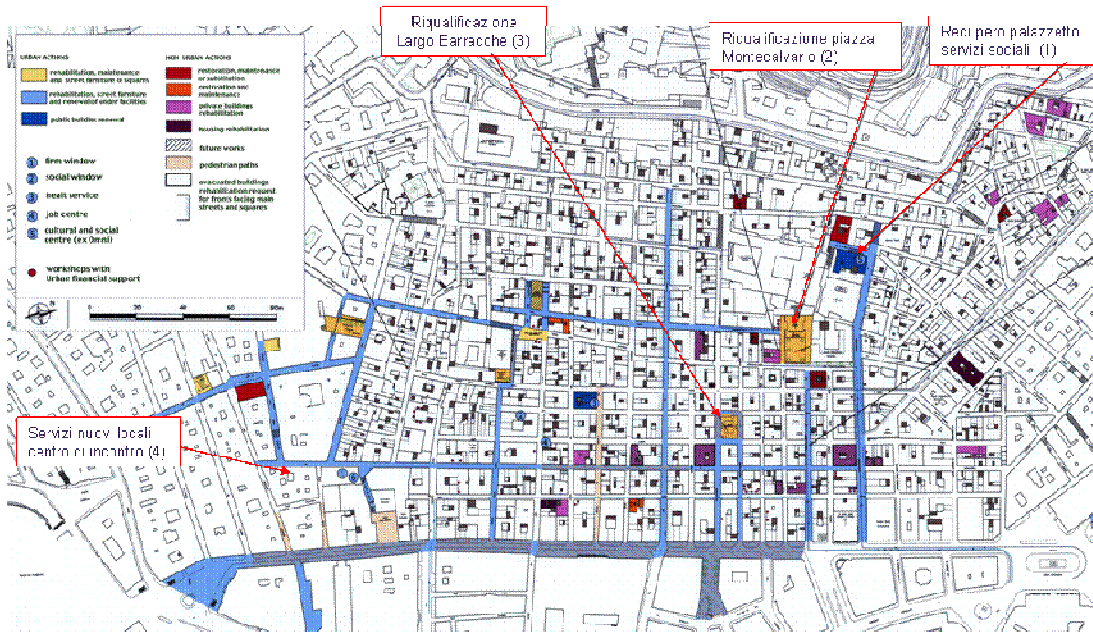
Con i fondi dell'Ordinanza 80 del Commissario Zamberletti sono avviati lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria poi proseguite con la Legge 219/81 e, di fatto, terminati a metà degli anni '90 con l'eliminazione dei ponteggi a contrasto.

Dopo l'emergenza post-terremoto, gli interventi di edilizia pubblica nel QS hanno avuto nuovi momenti rilevanti con l'Accordo di Programma tra Comune di Napoli, Regione Campania e Ministero dei Lavori Pubblici (1994), con cui sono stati risanati cinque fabbricati di proprietà comunale ed è stato realizzato il mercato coperto di S. Anna di Palazzo, e con il programma di edilizia residenziale continua (Legge 30/1997), che consente – oltre alla menzionata eliminazione degli ultimi ponteggi collocati per l'emergenza sismica – il recupero di 14 fabbricati privati e quattro di edilizia pubblica all'interno dell'area (Galdiero, 2008).

Il Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN (1996-2001)

Negli stessi anni due quartieri – Rione Sanità e Quartieri Spagnoli del centro di Napoli è oggetto del PIC Urban (1996-2001), che all'interno di un approccio integrato di rigenerazione, ha finanziato interventi di recupero ed arredo urbano (rifacimento strade e piazze, illuminazione pubblica), riqualificazione di reti dei sottoservizi stradali, recupero di edilizia pubblica, oltre a quelli di rifunzionalizzazione degli edifici ad ospitare spazi per servizi sociali e di recupero di attività artigianali attraverso processi di emersione dal lavoro nero.

Dal punto di vista del recupero edilizio, nei QS il PIC Urban ha consentito l'intervento per il rifacimento dell'illuminazione pubblica lungo le direttrici interne e di collegamento con via Toledo (sottoposta a ripavimentazione e pedonalizzazione) il recupero dell'immobile di proprietà comunale dell'ex ONMI in via Concezione a Montecalvario e la sua rifunzionalizzazione ad ospitare un centro di aggregazione, un consultorio pediatrico, lo sportello sociale e lo sportello lavoro del quartiere; la riqualificazione di Piazza Montecalvario e Largo Barracche; il recupero della palazzina ex-ENEL in Via Speranzella, con allestimento di uffici, sportelli e spazio sociale.



A.2.1: Gli interventi del PIC URBAN nei QS: ex-ONMI (1), Piazza Montecalvario (2), Largo Barracche (3), ex-ENEL (4). Fonte: Laino (2012)

L'edificio ex-ONMI era un asilo abbandonato ed occupato da famiglie terremotate negli anni '80. Recuperato grazie al PIC Urban e ribattezzato proprio "Palazzetto Urban", dal 2002 torna ad essere utilizzato come sede di servizi sociali, grazie all'insediamento al suo interno del primo Centro di aggregazione per adolescenti del Comune di Napoli. Il centro diventa un vero e proprio luogo di aggregazione dei QS, con attività socio-culturali, corsi di formazione per adolescenti, attività espressive, segretariato sociale, tant'è che i ragazzi dei QS prendono l'abitudine di ritrovarsi davanti ai suoi cancelli anche il sabato e la domenica, quando il centro è chiuso [IF08].

A seguito dell'accordo con l'ASL Napoli 1 nel Palazzetto Urban sono allocati un Consultorio vaccinale ed un centro ginecologico, la cui utenza è formata principalmente da adolescenti e donne in gravidanza (Cherubino e Peirce, 2011). Il Centro diviene rapidamente una struttura poli-funzionale in una zona della città dove sono presenti gruppi di giovani ad alto rischio sociale ed il suo successo è testimoniato dalla crescita continua di accessi registrati, comunque una quota parte di quelli che effettivamente frequentano il centro: da 13.546 del 2006, anno di inaugurazione, ai 21.474 del 2009 (Cherubino e Peirce, 2011).

Il 2010, con i suoi 12.151 accessi nei primi cinque mesi dell'anno, promette di confermare l'andamento; nel giugno di quell'anno, tuttavia, lo stabile è occupato da una ventina di famiglie di sfollati. Nonostante esso sia soggetto a vincolo di destinazione, il Comune decide di assegnarlo temporaneamente alle famiglie, sgomberando tutte le attività sociali e sanitarie; queste ultime sono trasferite nell'attuale sede del Parco dei QS, ben più scomoda da raggiungere e meno centrale per i residenti rispetto a via Concezione a Montecalvario; la nuova sede, ribattezzata anch'essa "Palazzetto Urban" per continuità con il precedente progetto, nonostante lo stabile non sia stato oggetto dell'omonimo PIC, è inaugurato nell'ottobre del 2010. Oggi il nuovo Palazzetto Urban dei QS è sede di una delle Educative Territoriali della Municipalità 2, oltre che di ulteriori attività di aggregazione come il progetto PIPPI, il cineforum ed i laboratori di teatro realizzati da una associazione che lavora con i disabili psichici.

Ridotta per anni a parcheggio con guardiani abusivi, piazza Montecalvario è stata riqualificata e pedonalizzata grazie ad Urban. Tornata ad essere parzialmente vandalizzata, è recuperata grazie agli interventi per l'apertura del secondo accesso della fermata Toledo della metropolitana, avvenuta nel 2013; oggi è un luogo di aggregazione dei QS, favorita anche dall'affaccio sulla piazza del principale istituto scolastico del quartiere (Istituto Paisiello).

Largo Barracche era un luogo-simbolo del degrado del quartiere, piazza di spaccio e indirizzo di residenza del boss malavitoso della zona. L'intervento Urban prevedeva inizialmente la realizzazione di un campetto da calcio, ma proprio il dialogo con le madri del quartiere consigliò il recupero e riqualificazione con arredo urbano pensato per i giochi dei bambini [ID06]. In appena un anno, la piazza è nuovamente vandalizzata; dopo un primo ripristino parziale, recentemente è stata riaggiustata con fondi dell'Associazione Costruttori, con anche l'apposizione di pensieri raccolti dai bambini delle scuole esortativi ad usi corretti.

L'intervento su Largo Barracche ha riguardato anche il recupero dei locali interrati di un ex-bunker antiaereo bellico come spazio per giovani artisti. Dopo una prima mostra organizzata dal Teatro Nuovo, lo spazio è rimasto inutilizzato per anni, fino a quando un'associazione di giovani del quartiere lo ha utilizzato per iniziative legate alle arti moderne nel periodo 2007-2011. Da allora, i locali sono stati nuovamente abbandonati, pare per le pressioni subite dall'associazione da parte della criminalità organizzata, interessata ad utilizzare gli spazi sotterranei come magazzini per la refurtiva e gli stupefacenti da smerciare.

Infine, anche gli spazi di via Speranzella sono progressivamente ridotti e svuotati di funzioni, fino all'abbandono nel 2012. Qui, tuttavia, la penetrazione di attività commerciali ha favorito la progressiva riqualificazione dell'area.

L'attività di S.I.RE.NA. Città Storica e il Progetto pilota per i QS

Dopo l'esperienza di Urban, i QS sono la sede di alcuni interventi del programma di riqualificazione della Società per le Iniziative di Recupero di Napoli (S.I.Re.Na.), ma la liquidazione della società stessa ad opera della nuova giunta comunale eletta nel 2010 blocca il promettente progetto pilota focalizzato interamente sui QS.

S.I.Re.Na. Città Storica SCpA è una Società senza scopo di lucro istituita nel 2001 dal Comune di Napoli e dall'Associazione Costruttori Edili della Provincia di Napoli per promuovere, elaborare e realizzare piani di recupero urbano del tessuto storico e delle aree urbane degradate della città incentivando il partenariato pubblico-privato. Operativa per 12 anni, oggi è in fase di liquidazione. Il *modus operandi* di S.I.Re.Na. prevedeva il finanziamento di interventi di riqualificazione e ristrutturazione condominiale gestiti direttamente dal condominio stesso.

Il pubblico forniva le risorse a fondo perduto (con impegno a reperire tali risorse da parte di Comune e soprattutto Regione) a copertura di un terzo della spesa destinata alle parti comuni (facciate, scale e cortili). Chi aderiva si impegnava a una serie di comportamenti virtuosi: le imprese edili dovevano aderire ad un protocollo etico stilato da S.I.Re.Na., consentire le ispezioni nei cantieri, sottostare alla tracciabilità dei flussi finanziari e non ricorrere a lavoro nero. Il contributo si sommava a tutte le altre forme di defiscalizzazione, il che significava un risparmio che poteva raggiungere anche il 50% dei costi complessivi. Non c'era una selezione, ma controllo che tutto fosse in regola e finanziamento ad esaurimento per graduatoria progressiva, secondo il numero di protocollo di presentazione del progetto.

Avviato nel 2003, il programma è stato un successo imprevisto anche per i suoi stessi fautori: sono stati finanziati circa 1.000 condomini con 80 milioni di contributi e 250 milioni di lavori (47 gli interventi nei QS), una dimensione di intervento pubblico infrastrutturale imponente, che per peso ed estensione a Napoli è stato superato solo dalla costruzione della nuova metropolitana [AD01].

D'altro canto, emerse presto uno dei limiti del programma, che era quello di favorire interventi parcellizzati, che difficilmente fornivano la dimensione di un vero e proprio intervento urbano. Di qui, l'idea di riservarsi la individuazione anno per anno di zone specifiche in cui concentrare maggiormente l'intervento, valorizzando nel contempo lo sforzo privato con interventi del Co-

mune su arredo urbano ed illuminazione nell'area. In questo contesto, nasce l'idea dell'intervento sui QS.

La società inizia allora a lavorare su quello che battezza "Progetto pilota S.I.Re.Na. per i QS, con un accordo di programma che vede Regione e Comune come finanziatori e S.I.Re.Na. soggetto attuatore dell'intervento. Grazie all'interessamento diretto di Antonio Bassolino, viene scelto a tema di sperimentazione del pilota il recupero dei "bassi" come intervento di rigenerazione urbana di carattere sia edilizio che sociale. Era appena stata ultimata la ripavimentazione e pedonalizzazione di via Toledo, cosicché si pensa di estendere il processo di riqualificazione da Toledo a salire almeno alla prima parallela all'interno della maglia reticolare dei QS, ossia Vico Lungo Gelso. L'intervento è pensato quindi per la rifunzionalizzazione di bassi e terranei ancora ad uso abitativo sul prospetto stradale (per quelli sull'interno si ritiene che ci sia meno urgenza), attraverso la sperimentazione di un modello che liberi alcune residenze ricollocando gli abitanti in altri alloggi del quartiere e restituendo i terranei ad usi produttivi, così da favorire anche una ricostituzione del tessuto socio-economico dell'area.

La prima azione finanziata del progetto pilota è la redazione di uno studio di fattibilità, che rimarca la complessità dell'iniziativa: si intende promuovere interventi che creino le convenienze a spostarsi dai bassi senza ricorso alla coercizione; si lavora così per proporre agli abitanti soluzioni alternative (case di alloggio temporaneo, contributi per cercare case in altri luoghi), cercando anche di aiutare a recuperare il proprio terraneo a fini produttivi, favorendo la possibilità di diventare imprenditore nello stesso spazio prima utilizzato come abitazione; le azioni di recupero edilizio sarebbero inoltre state accompagnate da interventi del comune per la vivibilità del quartiere.

Una volta approvati i risultati dello studio di fattibilità, si avvia il progetto vero e proprio affidando ad AQS il censimento dei bassi e dei residenti dell'area pilota individuata (la fascia tra Toledo e Vico Lungo Gelso). Il censimento evidenzia che l'ipotesi di riqualificazione come originariamente pensata è sostanzialmente inutile, perché salendo da via Toledo le attività commerciali e di servizio hanno già iniziato a penetrare autonomamente l'area e i bassi abitati ormai sono rari. Si decide allora la ripermimetrazione dell'area di progetto, salendo verso il cuore di QS. Un'altra "sorpresa" che si ha con il censimento è che - anche con la ripermimetrazione - i bassi ancora ad uso residenziale sono per lo più abitati da immigrati e non dagli anziani di famiglie napoletane che si pensava invece di trovare. Le modifiche al progetto originario sono approvate, sia pure a fatica, visto che in ragione dell'insieme di ambiti su cui si andava ad incidere, dovettero essere firmate finanche da otto dirigenti comunali diversi.



Fig. A.2.2: L'area del Progetto pilota S.I.Re.Na. per i Quartieri Spagnoli (S.I.Re.Na., 2008)

La Regione corrisponde il finanziamento per le prestazioni di Sirena ed è tutto pronto per partire. Il budget è suddiviso in una prima quota destinata a finanziare il trasferimento e la rifun-

zionalizzazione dei bassi ad uso produttivo o di somministrazione di servizi, una seconda quota per il finanziamento secondo la modalità del partenariato pubblico-privato utilizzata da S.I.Re.Na., ed una terza quota – da reperire - per il sostegno alle imprese che vogliono insediarsi. La società affitta anche un basso per farne un *front-office*, una sorta di quartiere generale in loco per mettersi a disposizione di condomini, inquilini, proprietari e spiegare i vantaggi dell'operazione, ma si decide di non avviare l'attività fino a quando non fosse stato intrapreso ufficialmente il progetto.

A questo punto intervengono i problemi che finiranno per affossare S.I.Re.Na. e, con essa, il progetto pilota. L'idea di appoggiarsi a patrimonio comunale in loco per il trasferimento temporaneo degli abitanti dei bassi da recuperare si scontra con il veto da parte del Comune di acquistare o affittare spazi a tale scopo, poiché si era in un momento in cui l'Amministrazione stava dismettendo il proprio patrimonio edilizio per tagliare le spese e fare cassa. Con l'elezione di Luigi de Magistris a sindaco nel 2011, è rivista l'intera politica di partecipazione pubblica del Comune e nel 2012 la società S.I.Re.Na. è messa in liquidazione.

Oggi dell'esperienza pilota sui QS non resta nulla, se non il progetto studiato ed analizzato in molte componenti; quelle strutturali restano valide ancora oggi; quelle sociali probabilmente no, vista la volatilità registrata per le presenze all'interno dei bassi [AD01].

A prescindere dalla mancata realizzazione del progetto pilota S.I.Re.Na., dal sisma del 1980 al primo decennio del 2000 l'area storica dei QS è stata quindi oggetto di diversi interventi pubblici di risanamento e recupero, tanto da stimare che il 95% degli isolati sia stato toccato da interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria (Laino, 2008).

Il programma UE URBACT

Dalla fine degli anni '80 la Commissione Europea ha messo in campo azioni mirate alla riqualificazione urbana delle città europee in un'ottica di integrazione. Tra il 1989 e il 1999 la Commissione ha finanziato 59 progetti pilota urbani e 118 Programmi di iniziativa Comunitaria URBAN I¹. Nel 2000, la Commissione ha dato il via all'iniziativa URBAN II ed ha rafforzato l'interesse per il riconoscimento di innovazioni e buone pratiche nell'ambito di interventi di riqualificazione urbana. Nasce così il Programma URBACT per lo scambio di esperienze tra le città europee che hanno beneficiato dei Programmi URBAN I e URBAN II, nonché dei Progetti pilota urbani.

Obiettivi del Programma URBACT sono lo scambio di buone pratiche fra le città attraverso la creazione di reti tematiche e gruppi di lavoro, la capitalizzazione e la diffusione dell'esperienza acquisita dalle città beneficiarie del Programma URBAN, il miglioramento della capacità di azione dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche di riqualificazione urbana.

Il Comune di Napoli ha partecipato al Programma URBACT in qualità di Capofila dei gruppi di lavoro "SUDEST" (SUStainable DEVELOPMENT of Sea Towns), "CTUR" (Cruise Traffic and Urban Regeneration of city-port) e "USEACT" (Urban Sustainable Environmental ACTIONS), mentre è stato partner delle reti tematiche "Partecipando", "Culture", "Chorus" e "Regenerando".

Di tutti questi, è oggi ancora in corso USEACT, rete di 10 città europee sul tema del consumo di suolo, sull'idea di creare valore e sviluppo solo rivalutando le infrastrutture abbandonate e siti dismessi, senza nuovo costruito. USEACT lavora sugli strumenti urbanistici ed economici, questi ultimi tali da coinvolgere investitori. Il progetto è sulle reti, ma è risultato presto evidente che per dare concretezza ai risultati ogni città dovesse preparare un piano di azione locale sul tema, così da fornire all'Amministrazione un piano e un parco progetti finanziabile, ad esempio con gli investimenti POR [ID06].

A Napoli, il piano ha selezionato tre aree in cui sperimentare le azioni, sulla base di due criteri: essere toccati dal filo conduttore rappresentato dalla Metropolitana Linea 1 e dalle sue stazioni; prevedere un'attività di ascolto territoriale, per verificare l'eventuale attivazione autonoma di qualche soggetto che potesse essere supportato dall'Amministrazione e dalla rete.

¹ Mollura "I Quaderni del Programma URBACT NAPOLI", 2006.

Alla luce di questi criteri, sono state selezionate la Città Bassa (da Piazza Mercato a Piazza Municipio, la zona di Borgo Orefici) e l'area di Porta Capuana, dove era già attiva l'esperienza di riqualificazione dell'ex-lanificio ad opera di una imprenditrice locale². L'esperienza ha avuto un forte impatto e il Comune ha lanciato l'idea di collegare Porta Capuana a Spaccanapoli attraverso Montesanto e Avvocata, dove l'Arciconfraternita dei Pellegrini ha recuperato un intero immobile, destinando il piano terra per librerie, sedi di associazioni di volontariato, e i piani superiori ad abitazioni affittate a prezzi calmierati. L'idea dell'Amministrazione, perseguita anche attraverso il progetto USEACT, è di dare supporto a gruppi locali per fare del collegamento Porta Capuana-Spaccanapoli la "via pedonale più lunga d'Europa".

A.2.2 Le politiche per il welfare urbano

Come anticipato in apertura di paragrafo, il secondo filone di politiche pubbliche qui considerato riguarda gli interventi per il *welfare* urbano.

Le attività di spesa e gli interventi degli enti locali per forme di assistenza sono oggi definiti dalla legge-quadro di riforma dell'assistenza (L. 328/2000, cfr *infra*), che individuano nei comuni i titolari della gestione di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, una gestione esercitata singolarmente o in forma associata fra comuni limitrofi, in attuazione dei Piani sociali di Zona e dei Piani Sociali Regionali definiti dalla regione di appartenenza nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione.

I comuni gestiscono singolarmente il 75% della spesa sociale. Diversi tipi di enti affiancano o sostituiscono i comuni nella gestione dei servizi sociali, con ruoli che si differenziano a livello regionale: gli ambiti sociali e i distretti sanitari, le ASL, le forme associative quali le Comunità Montane o le Unioni di comuni.

La legislazione

Fino agli scorsi anni '70, la società civile dei QS è animata dall'attivismo di piccoli gruppi ispirati da movimenti extra-parlamentari, che organizzano la popolazione locale per le autoriduzioni del pagamento delle utenze pubbliche e per altre lotte urbane tipiche di quegli anni. Sono di questo periodo la nascita della prima comunità alloggio napoletana per adolescenti e giovani in difficoltà e l'avvio del lavoro di quartiere da parte del gruppo che darà vita, a metà del decennio successivo, all'AQS (Laino, 2008).

Il sisma del 1980 inaugura una nuova stagione, che durerà di fatto per tutto il decennio, in cui la mobilitazione sociale, concentrata in primo luogo sul problema degli alloggi provvisori, porta all'emersione di iniziative di volontariato organizzato.

Il quadro cambia ulteriormente con l'entrata in vigore della Legge 216/1991 (*Primi Interventi In Favore dei Minori Soggetti a Rischio di Coinvolgimento in Attività Criminose*), emanata per dare attuazione a tutte le misure previste dal nuovo Codice di procedura penale minorile del 1988³. La L. 216/1991, promossa dal Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio⁴, sancisce di fatto l'avvio delle politiche attive di *welfare* in Italia, nello stesso mo-

² L'intervento è finanziato ed animato da Cristina di Stasio, che ha riqualificato l'area favorendo l'insediamento di artigiani ed artisti internazionali. Il progetto è oggi veicolato e promosso dalla Associazione Quartieri Intelligenti, focalizzata sulla *smart specialization strategy* al servizio della rigenerazione urbana legata all'arte.

³ Il finanziamento dei progetti elaborati dai comuni delle regioni meridionali per l'attuazione di interventi di prevenzione della delinquenza e di ri-socializzazione nell'area penale minorile, è affidato al Ministero di Grazia e Giustizia. I Contributi sono destinati ai Comuni, alle Province, ai loro consorzi, alle Comunità Montane, nonché ad enti, organizzazioni di volontariato, associazioni e cooperative di solidarietà sociale che operino senza scopo di lucro nelle attività e con specifiche finalità (di cui all'art. 1, comma 1), nel rispetto dell'equilibrato sviluppo della personalità dei minori.

⁴ La Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha promosso tale dispositivo mirato a fronteggiare il rischio di coinvolgimento dei minori in attività criminose attraverso iniziative volte a tutelare e favorire la crescita, la maturazione individuale e la socializzazione della persona di età minore, al fine di eliminare le condizioni di disagio mediante: a) attività di comunità di accoglienza dei minori per i quali si fosse reso necessario l'allontanamento temporaneo dall'ambito familiare; b) l'attuazione di interventi a sostegno delle famiglie, anche dopo il reinserimento del minore a seguito della eliminazione della situazione di rischio (in particolare per l'assolvimento degli obblighi scolastici); c) l'attività di centri di incon-

mento in cui iniziano a rendersi disponibili e più note ai territori anche le opportunità aperte dai fondi comunitari.

È questo il periodo in cui i progetti nascono a livello locale, come azione verso problemi emergenti e tangibili, e una volta avviati e sperimentati si alimentano della attenzione di politici e funzionari locali, progressivamente sempre più coinvolti (Laino, 2012). A Napoli, la fase finale di questo periodo coincide con un momento di grande attenzione da parte della Amministrazione comunale (governata dalla Giunta Bassolino), che inaugura per le politiche sociali cittadine una nuova stagione di attenzione per le sollecitazioni dal basso.

Sono anni di grande fermento, che dapprima trovano sostegno nella Legge 285/1997, (*Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*) e poi culminano nel dispositivo di riordino e riforma dei servizi sociali atteso da decenni: la Legge 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*). Se la L 285/1997 si concentra sui problemi dei minori, la L 328/2000 non sostituisce la precedente, ma la amplia per temi di intervento.

La L 285/97 istituisce il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza. Il 30% delle risorse è riservata al finanziamento di interventi nei comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari⁵.

Le regioni, nell'ambito della programmazione regionale, sono chiamate ogni tre anni a definire, sentiti gli enti locali, gli ambiti territoriali di intervento, che potevano essere costituiti da comuni (anche in forma associata), comunità montane e province. Gli ambiti approvano mediante accordi di programma piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio, articolati in progetti immediatamente esecutivi comprensivi di piano economico e copertura finanziaria. Gli enti locali assicurano la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento che vengono trasmessi alle regioni per l'approvazione e l'emanazione della relativa delibera di finanziamento. I progetti ammissibili sono volti a realizzare i seguenti servizi:

- a) preparazione e sostegno alla relazione genitore-figli, contrasto a povertà e violenza, misure alternative al ricovero dei minori (anche stranieri) in istituti educativo-assistenziali;
- b) innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- c) servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;
- d) azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche;
- e) azioni per il sostegno economico o servizi alle famiglie naturali o affidatarie con al loro interno uno o più minori con *handicap* al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia.

In Campania il "fermento" sulle politiche sociali è sostenuto anche da una congiuntura politica favorevole che ha assicurato continuità alle iniziative messe in campo: dopo i due mandati da Sindaco di Napoli, nel 2000 Antonio Bassolino è eletto Presidente della Regione Campania, por-

tro e di iniziativa di presenza sociale nei quartieri a rischio; d) l'attuazione di interventi da realizzare, previo accordo con le competenti autorità scolastiche e in base ad indirizzi del MIUR, nell'ambito delle strutture scolastiche in orari non dedicati all'attività istituzionale o nel periodo estivo.

⁵ Il finanziamento avviene attraverso la ripartizione della quota per il 50% sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'ISTAT, e per il 50% secondo i criteri di: a) carenza di strutture per la prima infanzia; b) numero di minori presenti in presidi residenziali socio-assistenziali; c) percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo; d) percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà; e) incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in attività criminose.

tando con sé *expertise* che avevano curato l'attuazione della L 285/97. Tale evento ha determinato una accelerazione delle iniziative a favore dei minori a rischio, tant'è che, prima regione in Italia, la Campania con il DGR 1824/2001 provvede alla determinazione degli ambiti territoriali per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete, mentre con il DGR 1826/2001 emana le *Linee di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Queste ultime, individuando i Piani di zona quale strumento di progettazione dei servizi socio-sanitari, danno avvio alla programmazione partecipata in tale ambito.

La L 328/2000 sancisce anche, secondo alcuni osservatori, il rovesciamento del rapporto tra non-profit e istituzioni, perché in questo periodo lo "spontaneismo" locale, assecondato e messo nelle condizioni di funzionare da parte dei decisori, lascia il passo ad un modello di fatto opposto, dove sono le politiche (e la politica) a sollecitare i progetti (Laino, 2012): la disponibilità di finanziamenti è il motore dell'azione sul campo, gli amministratori locali sono più consapevoli della visibilità e del consenso che lavorare sul sociale offre, cosicché si riduce lo spazio lasciato al protagonismo faticosamente conquistato dall'associazionismo locale. Quest'ultimo cambia il proprio *modus operandi*, spesso focalizzando la propria attenzione sulla necessità di rispondere al bando, più che a sui veri problemi dei residenti che richiedono un intervento [OD02].

La pianificazione

Quale che sia il commento che ne deriva, la L 328/2000 compie una meritoria opera di razionalizzazione del settore, procedendo all'integrazione dei diversi livelli di competenza sui servizi sociali, valorizzando il ruolo dei Comuni quali rappresentanti della comunità locale e primi attori a tutela del benessere del cittadino e riconoscendoli come soggetti privilegiati della programmazione in tema di servizi sociali. Come anticipato, la legge prevede che i Comuni si uniscano in ambiti territoriali definiti dalla Regione per elaborare il Piano Sociale di Zona, così da cogliere la complessità di bisogni che spesso superano i confini comunali e utilizzare le risorse secondo criteri di economicità ed efficacia.

La Regione Campania con DGR n. 1874/2002 provvede all'approvazione dei Piani di zona sociali dei 42 Ambiti territoriali per il triennio 2001-03, trasferendo agli stessi anche le risorse finanziarie del Fondo Politiche Sociali relative alla prima annualità. In questa sede, inoltre, è sancita la possibilità di utilizzare allo scopo anche le risorse finanziarie aggiuntive previste dal POR Campania 2000-2006 (Misura 5.3).

Il comune di Napoli è costituito quale ambito individuale (Ambito "Città di Napoli"), dotato di un proprio Piano Sociale di Zona che negli anni successivi, con la progressiva attuazione del processo di decentramento amministrativo, è declinato a sua volta in un documento programmatico per ciascuna Municipalità.

La LR 11/2007 prevede la definizione di un Piano Sociale Regionale, da adottare con cadenza triennale e sottoposto a verifica annuale. Il piano è lo strumento di programmazione sociale che definisce i principi d'indirizzo e coordinamento per la realizzazione, da parte degli enti locali associati, del sistema integrato d'interventi e servizi.

Il piano sociale regionale, in particolare, indica gli obiettivi di inclusione sociale, di pari opportunità, di benessere e di sicurezza sociale da perseguire sulla base della rilevazione dei bisogni del territorio; le finalità e gli interventi relativi alle aree tematiche del sistema integrato e le priorità per il raggiungimento degli obiettivi previsti; gli indirizzi e le modalità di attuazione dell'integrazione degli interventi sociali, sanitari, dell'istruzione, della formazione e del lavoro; le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni e servizi sociali che costituiscono i livelli essenziali di assistenza; i criteri e gli indicatori di efficacia, efficienza, rapporto costi-benefici, per la verifica e la valutazione del sistema; l'entità e le modalità di partecipazione finanziaria dei comuni alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; i criteri di riparto del fondo regionale destinato ad attuare il sistema integrato, nonché i criteri di rendicontazione da parte degli enti beneficiari; gli indirizzi per la sperimentazione di servizi e interventi volti a soddisfare nuovi bisogni sociali e ad introdurre modelli organizzativi e gestionali innovativi; i criteri generali per garantire l'accesso a servizi e interventi.

Il Piano - emanato per la prima volta per il triennio 2009-2011 e seguito nel 2013 dal secondo, attualmente in vigore (2013-2015) - funge da quadro di riferimento per i Piani Sociali di Zona.

Come anticipato nell'introduzione al Paragrafo 5.3, il Piano Sociale di Zona è lo strumento di programmazione a livello di ambito locale della rete d'offerta di servizi socio-sanitari. Tale strumento tiene conto delle caratteristiche territoriali, della storia pregressa dell'intervento pubblico nell'area, dei bisogni provenienti dalla comunità locale, delle risorse disponibili al fine di promuovere la realizzazione di una rete integrata di servizi a livello di ambito in grado di garantire una risposta ai bisogni sociali dei residenti. I Piani di Zona hanno valenza triennale e sono aggiornati tramite un documento di programmazione annuale.

Trattandosi dello strumento di programmazione complessiva delle politiche sociali cittadine, i Piani di Zona operano in coerenza con gli obiettivi dei principali strumenti comunitari, nazionali e regionali. Su queste basi, La Regione Campania e il Comune di Napoli hanno stipulato un protocollo d'intesa (noto come Protocollo Welfare) destinato a investire le risorse dei Fondi Strutturali 2007-2013 per la realizzazione di interventi in tema di politiche per l'inclusione sociale.

Nello specifico, il Protocollo Welfare attinge ai fondi del PO FSE Asse II (Occupabilità) ed Asse III (Inclusione sociale) per il finanziamento di una serie di progetti, tra cui i laboratori di Educativa Territoriale⁶, ed ai fondi del PO FESR (Città Solidali e Scuole Aperte) per la realizzazione ed il recupero di Asili nido per la città di Napoli.

Tornando ai Piani di Zona, sebbene i temi trattati al loro interno siano quelli previsti dalla normativa e dalla pianificazione quadro, l'analisi degli ultimi tre Piani sociali di Zona della Città di Napoli – cioè quelli successivi all'entrata in vigore della LR 11/2007 - mostrano alcune piccole differenze:

PdZ 2007-09	PdZ 2010-12	PdZ 2013-15
Famiglie, minori, giovani	Responsabilità familiari	Responsabilità familiari
	Diritti dei minori	Infanzia e adolescenza
Anziani	Anziani	Anziani
Disabilità e salute mentale	Disabilità	Disabilità e salute mentale
	Salute mentale	
Contrasto alla povertà	Contrasto alla povertà	Contrasto alla povertà
Dipendenze	Dipendenze	Dipendenze
Immigrazione	Immigrazione	Immigrazione e Rom
-	Donne in difficoltà	Donne in difficoltà
Azioni di sistema	Azioni di sistema	Azioni di sistema
Welfare di accesso	Welfare di accesso	-

Tab. A.2.1: Comparazione tra le aree tematiche degli ultimi tre PdZ per l'Ambito Città di Napoli

Le modifiche più interessanti sono legate allo spaccettamento dopo il primo Piano di Zona dell'area "Famiglia e minori", con i diritti dell'infanzia resi oggetto di un'area tematica dedicata, la nuova enfasi nell'ultimo Piano sulle condizioni dei Rom, e soprattutto l'ingresso prorompente fin dal Piano di Zona 2010-2012 della questione femminile (Donne in difficoltà), assente invece nel 2007-2009.

Il rapporto tra Regione e Comune sulle politiche di *welfare*, improntato ad un carattere puramente amministrativo, ha visto negli ultimi tempi la volontà da parte dell'ente regionale di tornare a governare i processi locali anche dal punto di vista delle politiche, attraverso la ricerca di un maggiore confronto e condivisione con gli altri livelli istituzionali (dai Comuni alle ASL).

Non a caso, la Regione ha pubblicato nel corso del 2014 due documenti di indirizzo: il primo, in aprile, è stato il Regolamento n. 4 per l'attuazione della LR 11/2007 e della L 328/2000, che in particolare ha rivisto i criteri per l'affidamento dei servizi dei minori; il secondo sono le Linee Guida operative per l'aggiornamento dei Piani di Zona, di agosto scorso, rivelatesi non un

⁶ Altre iniziative previste dal Protocollo Welfare sono: Casa delle Donne Maltrattate; Rete interistituzionale anti violenza; Azioni per il superamento delle discriminazioni sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere; Casa della cultura delle differenze; Centro Occupabilità Femminile; Città amica; Una Rete per le donne; Premio alle imprese per la conciliazione; Vivaio delle attività e abilità femminili; Casa della Socialità; Donne & Scienza ricerca, innovazione spin-off imprenditoriale.

semplice aggiornamento economico-finanziario, bensì una vera e propria rimodulazione di priorità ed azioni al fine dell'ottimizzazione delle risorse. Le Linee Guida, redatte con la partecipazione di Municipalità, ASL, Ufficio Scolastico Regionale, associazioni del terzo settore, introducono anche una nuova classificazione per macroaree, obiettivi di servizio e *target*.

In questo contesto, va comunque rimarcato che il Comune di Napoli ha sempre goduto di ampia autonomia nei confronti della Regione ed ha sviluppato una organizzazione dei servizi sociali peculiare nel panorama delle città campane.

Città riservataria sulla L 285/1997⁷, al contrario di gran parte delle altre amministrazioni Napoli ha un ampio personale, rappresentato da circa 270 assistenti sociali⁸, preso in carico direttamente dall'Assessorato al Welfare, in dialogo con l'ASL. Gli appalti esterni sono legati da un lato al ricorso a figure professionali specifiche, dall'altro all'obbligo di diversificare gli approcci: l'assistente sociale comunale non è un *tutor* del beneficiario della politica, ma assume piuttosto il ruolo del "valutatore esterno", di colui che redige l'Indagine socio-ambientale, individua i problemi, e può essere costretto anche a programmare interventi discutibili, quali l'allontanamento del minore dalla famiglia); il suo è un compito di regia e controllo. Diverso è il ruolo dell'operatore dell'associazione, che - non essendo istituzione con poteri decisionali - può applicarsi all'assistenza, ad esempio all'*home visiting* [IF06].

Va inoltre ricordato che, nonostante una dotazione che non ha eguali nelle altre realtà del Mezzogiorno e in molte città italiane, l'*equipe* di assistenti sociali è comunque sottodimensionato rispetto alle esigenze: basti pensare che nel solo quartiere di Avvocata-Montecalvario, dove operano 15 assistenti sociali comunali trasversali a tutte le aree tematiche del servizio, nel solo 2014 sono state richieste ed evase le indagini socio-ambientali relative a 118 nuovi casi, che resteranno in carico al servizio praticamente per sempre [IF02].

I problemi principali delle politiche governate dall'Assessorato sono dovuti alla necessità di dare continuità ai servizi, soprattutto a quelli di base; questo spesso non è possibile, sia per necessità di riorganizzazioni all'indomani dei tagli, sia per le strozzature costituite dalle gare e dalle lungaggini nell'esperirle [IF03].

L'analisi dello stato di attuazione del Piano di Zona 2013-2015 per la prima annualità (2013) consente di verificare i diversi servizi attivi ed il numero di utenti serviti nell'ambito rappresentato dal Comune di Napoli. La seguente tabella fornisce un quadro di sintesi:

Area	Servizio	Utenti
RESPONSABILITA' FAMILIARI	Contributi economici	1.215
INFANZIA E ADOLESCENZA	Affido familiare: contributo	183
	Abuso e maltrattamento	76
	Tutoraggio familiare	
	Sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini	133
	Welfare Comunità a Scampia	140
	Ludoteca Cittadina	105
	Pubblica tutela	279
	Centri diurni	1.546
	Centro Polifunzionale San Francesco a Marechiaro	1.600
	Accoglienza residenziale	686
ANZIANI	Educativa Territoriale	2.787
	ADI	
	Centrale Operativa Sociale	524
	Agenzie di cittadinanza	716

⁷ La L 285/1997 (art. 1, comma 2) garantisce una quota riservata dei fondi stanziati per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza alle cosiddette "Città riservatarie", 15 grandi città metropolitane (Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia) per le quali la gestione dei fondi si concretizza attraverso un meccanismo particolare di accreditamento, che dal 2010 prevede l'accREDITAMENTO diretto dei fondi sul bilancio comunale da parte del Governo.

⁸ Prima del 1980 gli assistenti sociali del Comune erano poche unità (10-12), una parte proveniente dalla scuola materna, altri da enti disciolti della regione (ENAOI); con la L 285/1980 il Comune approva una ampia campagna di assunzioni giovanili per l'assistenza agli anziani, che porta il numero complessivo di assistenti sociali a circa 180 unità. Il concorso successivo si ha solo nel 2010, quando sono assunti altri 165, che con i pensionamenti nel frattempo intervenuti attesta il gruppo ai 270 membri odierni.

	Centri Diurni	92
	Residenze sanitarie assistite	177
	Accoglienza residenziale sociale	200
	Home Care Premium	61
	Voucher sociali	50

DISABILITA' E SALUTE MENTALE	Centri Diurni	602
	Centro La Gloriette	30
	RSH	160
	Assistenza indiretta	26
	Assegni di cura SLA	63
	Assistenza scolastica	1.035
	Attività Napoli Sociale	797
CONTRASTO ALLA POVERTA'	Gruppo Appartamento	3
	Contributi ex Inail e Anmil	25
	Agevolazioni Unico Campania	14.746
	Assegni sociali	14.396
	PAS (Percorsi Accompagnamento Sociale)	143
	Social Card	1.356
	Unità Mobile di Pronto Intervento sociale	4.217
	Accoglienza Bassa Soglia (CPA)	229
	Accoglienza Bassa Soglia (Strutture convenzionate)	100
	Accoglienza di secondo livello	13
IMMIGRAZIONE E ROM	Sportello per Immigrati	
	Progetto Fuori Tratta e Caracol	721
	Accoglienza Via Vertecoeli	15
	Progetto IARA	95
	Contributo una tantum	52
	Vigilanza sociale presso villaggio attrezzato	500
	Vigilanza sociale Centro Deledda	120
	Scolarizzazione, mediazione scuola/famiglia, sportello scolastico e sanitario minori Rom	290
	Progetto sperimentale scolarizzazione Rom, Sintì, Camminanti	35
	Progetto per l'integrazione e inclusione scolastica Rom	400
DONNE IN DIFFICOLTA'	Centri Antiviolenza	
	Casa accoglienza donne maltrattate	22
AZIONI DI SISTEMA	Segretariato Sociale -	
	Porte Uniche di accesso	
	Agenzia cittadina del terzo settore (Assistenza tecnica)	
	Agenzia cittadina del terzo settore (Comunicazione sociale)	
	Supporto alla programmazione e ai CSS	
Totale 2013		50.761

Tab. A.2.2: Servizi attivati ed utenti serviti nella Prima annualità, PdZ Ambito Città di Napoli 2013-15
La programmazione delle risorse

Per quanto concerne il finanziamento delle attività, i Piani di Zona fanno riferimento ad un Fondo Unico di Ambito (FUA) che raccoglie e programma su diverse fonti. L'analisi dei finanziamenti del Primo Piano Sociale Regionale 2009-2011, ancorché parziale⁹, consente di verificare la preponderanza dei fondi comunali, seguiti da quelli nazionali (FNPS e FNA) e da quelli comunitari.

Fonti finanziamento	I Annualità	II Annualità	III Annualità	Totale	Totale %
Fondo Nazi. Pol. Sociali (FNPS)	66.126.221,00	87.49.569.965,31	32.466.621,07	98.592.842,07	18,4%
Fondo Non Autosuff. (FNA)	20.064.998,77	39.956.341,76	12.414.531,04	72.435.871,57	13,5%
Risorse Comunali	66.950.869,43	114.563.017,56	89.817.080,13	271.330.967,12	50,7%
Risorse ASL	2.973.337,94	9.926.280,83	3.077.160,31	15.976.779,08	3,0%
Fondi Regionali finalizzati	4.807.747,52	3.641.413,30	1.994.523,17	10.443.683,99	2,0%
Fondi UE e altri fondi pubblici	7.807.729,35	20.826.857,52	33.100.896,34	61.735.483,21	11,5%
Compartecipazione Utenti	1.784.517,14	2.005.668,04	1.172.450,95	4.962.636,13	0,9%
Totale	170.515.421,15	190.919.579,01	174.043.263,01	535.478.263,17	100,0%

Tab. A.2.3: Finanziamento dei PdZ nel triennio 2007-2009 (Primo Piano Sociale Regionale) degli ambiti campani con esclusione del Comune di Napoli

⁹ Giunta Regionale della Campania, 2013, *Piano Sociale Regionale 2013-2015*, Cap. 2. "Risorse e servizi programmati nelle annualità del I Piano Sociale Regionale". Va notato che i dati qui riportati non considerano il Piano di Zona del Comune di Napoli.

Con la seconda edizione del Piano Sociale Regionale, alle fonti finanziarie precedenti si sono aggiunte ulteriori risorse nazionali rappresentate soprattutto dai fondi del Piano di Azione di Coesione (PAC)¹⁰.

Per quanto concerne la prima annualità del Piano sociale di Zona vigente, le risorse sono state impegnate come segue, con l'84% assorbito dai tre temi di sostegno a infanzia e adolescenza, assistenza agli anziani, disabilità e salute mentale:

Area	Impegno 2013	%
Responsabilità familiari	€ 2.400.000,00	3%
Infanzia e adolescenza	€ 30.656.035,00	41%
Anziani	€ 10.183.082,42	14%
Disabilità e salute mentale	€ 21.583.018,42	29%
Contrasto alla povertà	€ 6.064.655,08	8%
Dipendenze	-	0%
Immigrazione e Rom	€ 2.175.519,15	3%
Donne in difficoltà	€ 806.487,77	1%
Azioni di sistema	€ 1.125.698,98	2%
Totale	€ 74.994.496,82	100%

Tab. A.2.4: Ripartizione impegno di spesa PdZ dell'Ambito Comune di Napoli 2013-2015, Prima annualità

Con un finanziamento che ha attinto ai seguenti fondi¹¹:

Fondo	Impegno 2013	%
Bilancio Comunale	€ 47.301.392,64	65%
Bilancio Comunale/Fondi regionali/ Fondi Provinciali	€ 4.067.870,63	6%
FNPS	€ 3.457.244,97	5%
FNPS/Bilancio Comunale	€ 8.598.425,67	12%
FNPS/Fondi europei	€ 162.918,58	0%
FNPS/Fondi nazionali	€ 98.762,31	0%
FNPS/Fondi regionali	€ 111.295,80	0%
FNPS/L. 285	€ 1.971.250,09	3%
L. 285	€ 1.738.907,83	2%
INPS/INPDAP	€ 156.000,00	0%
Altri fondi nazionali	€ 1.179.043,78	2%
Fondi Europei	€ 3.776.377,58	5%
Fondi regionali	€ 643.569,19	1%
Altri fondi pubblici	€ 1.731.437,75	2%
Totale	€ 74.994.496,82	100%

Tab. A.2.5: Contributo dei diversi fondi al finanziamento del PdZ dell'Ambito Comune di Napoli 2013-2015, Prima annualità

Le politiche sociali pubbliche nei QS

Nei QS diverse iniziative sociali si sono succedute e sedimentate nel tempo. Nel periodo 1994-'99, anche attraverso l'azione diretta dell'AQS, sono state programmate e realizzate iniziative a valere sia sulla L 285/97, sia sulla Misura 2 del Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN.

Con l'istituzione dei Piani di zona sociali (2001-2003 e 2004-2006) ed a cascata da essi, anche ogni singola Municipalità dell'Ambito Comune di Napoli è chiamata a programmare attraverso un documento di strategia proprio, che ha conosciuto diverse evoluzioni nel corso del tempo:

¹⁰ Il Piano di Azione per la Coesione (PAC) si attua d'intesa con la Commissione Europea attraverso una revisione delle scelte di investimento già compiute, con l'obiettivo di accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013, rafforzare l'efficacia degli interventi orientandoli a risultati misurabili e concentrando le risorse. Il PAC impegna le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su poche priorità. Definito attraverso fasi successive di riprogrammazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013, a febbraio 2014 il PAC ha raggiunto un valore pari a 13,5 miliardi di euro a cui concorrono risorse nazionali derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi (11,5 miliardi di euro) e risorse riprogrammate attraverso rimodulazione interna ai medesimi Programmi (due miliardi di euro).

¹¹ Per molti servizi il dato è fornito senza suddividere l'importo impegnato tra i fondi chiamati a finanziarlo.

dall'entrata in vigore della L 328/2000 e fino al triennio 2010-2012, tale documento ha preso la forma del "Piano di Quartiere"; nel triennio 2010-2012 quest'ultimo è stato sostituito dal Programma Locale di Intervento sui Servizi Sociali (PLISS) e per il 2013-2015 nuove direttive regionali hanno previsto il "contributo delle municipalità per il Piano di Zona 2013-2015, un atto semplificato rispetto al PLISS, da compilare su piattaforma *on-line* messa a disposizione dalla regione stessa, che indichi solo descrizione dei problemi, strategia ed obiettivi da raggiungere a livello di Municipalità per ogni annualità del triennio.

Questa evoluzione è diretta conseguenza dei rapporti esistenti tra il Comune di Napoli e le 10 Municipalità in cui esso è suddiviso, con stagioni improntate al decentramento seguite da momenti di ripensamento del processo e rafforzamento di forte regia comunale, motivata principalmente dalla volontà di ottimizzare l'uso di risorse calanti.

La questione è evidente nella vicenda dei Piani Locali di Intervento Socio-Sanitario (PLISS): intesi come forma di decentramento dei Piani di Zona, quando con l'avvento della Giunta De Magistris, se non negli ultimi anni della seconda Giunta Iervolino, il decentramento si è arrestato, i PLISS hanno perso di valore, la concertazione territoriale di fatto è stata dismessa e i PLISS, riducendosi l'autonomia, sono stati archiviati [ID02].

Come detto, oggi il PLISS ha lasciato il posto a un documento chiamato a contribuire all'aggiornamento annuale del Piano di Zona del Comune di Napoli con il punto di vista della Municipalità. Per quanto concerne la Municipalità 2, quella che comprende al proprio interno la superficie maggiore dei QS storici, il documento segnala le seguenti criticità per il territorio:

Area Famiglia e Minori

- difficoltà del ruolo genitoriale (discontinuità dell'azione di tutoraggio);
- alto tasso di dispersione scolastica e di bullismo;
- alto tasso di ospedalizzazione dei bambini;
- spreco di fondi e risorse per utilizzo non ottimale;
- carenze di servizi per fascia 14-17 anni;
- assenza di sportello informativo LGBT.

Area Anziani

- presenza di abitazioni inadeguate;
- carenze in tema di cure domiciliari;
- esistenza di barriere architettoniche.

Area disabilità e salute mentale

- carenze in tema di cure domiciliari;
- esistenza di barriere architettoniche;
- carenza di servizi per la mobilità e l'integrazione scolastica di ragazzi disabili.

Area Dipendenze

- minore efficacia degli interventi per mancanza di sistematicità dei servizi offerti;
- assenza sul territorio del SERT (decentralizzato nel Quartiere Chiaia-San Ferdinando) con relativo decremento dell'utenza e del Servizio.

Area immigrati e Senza fissa dimora

- carenza di strutture di accoglienza e di integrazione.

Le principali richieste provenienti dal confronto tra istituzioni e realtà sociali presenti sul territorio riguardano l'inserimento di minori in centri educativi semiresidenziali, l'inserimento di minori in attività socio-educative e ludico-sportive nei centri di educativa territoriale, l'inserimento di minori in attività lavorative, l'intervento e collaborazione per i minori in affidamento ai servizi sociali e inseriti in comunità, la collaborazione con la giustizia minorile, l'intervento nelle scuole per il contrasto alla dispersione scolastica, l'aumento del contributo per i minori orfani, l'affidamento temporaneo e diurno, l'adozione sociale, il tutoraggio.

In conclusione, si può dunque affermare che la complessa architettura della politiche pubbliche per il sociale nell'area oggetto di indagine può essere sintetizzata come segue:

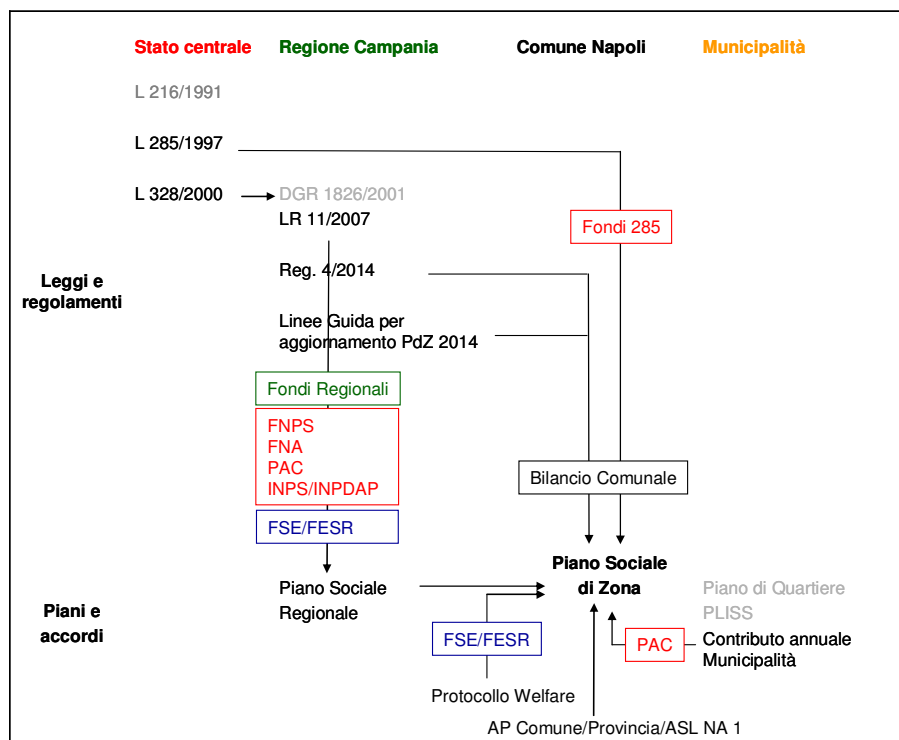


Fig. A.2.1: Sinossi Politiche sociali per l'Ambito Città di Napoli (i riquadri bordati rappresentano i fondi)

A.2.3 Le ultime riforme e le politiche per l'autonomia scolastica

Il processo di decentramento amministrativo conosciuto dallo Stato italiano a partire dal 1997-'98 ha avuto riflessi anche sul mondo della scuola. Con la L 131/2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale n. 3*) sono illustrati gli ambiti di intervento statale - indicati nella definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) delle scuole, nel Profilo Educativo, Culturale e Professionale (PECUP) che lo studente deve possedere a conclusione del percorso scolastico, e negli Obiettivi Specifici di Apprendimento (OSA) per disciplina impartita nelle scuole - e quelli lasciati invece al sistema regionale e all'autonomia di ogni istituto.

Il sistema è completato dalla L 53/2003 (la cosiddetta "Riforma Moratti"), la quale abrogando la precedente Riforma Berlinguer del 2000 introduce una serie di novità volte principalmente all'attuazione del cosiddetto principio dell'alternanza scuola-lavoro, ossia alla somministrazione della formazione tra i 15 e i 18 anni attraverso la successione di periodi di studio e tirocinio/stage in azienda sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica e formativa.

Con il cambio di compagine politica e la breve esperienza del secondo Governo Prodi, la Riforma Moratti è seguita dall'azione del Ministro dell'Istruzione Fioroni (con il rilevante apporto del Viceministro Bastico). Punti qualificanti di quest'ultima sono l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni (L 296/2006) e l'introduzione di un impianto didattico, allineato alle direttive dell'Unione Europea, basato sulle competenze chiave di cittadinanza.

Afferma al riguardo Marco Rossi-Doria: "Dal punto di vista delle politiche pubbliche è stata una stagione corta, ma fruttuosa. Ed è stata l'ultima stagione a sostegno della scuola pubblica, prima dei grandi tagli"¹².

¹² Rossi-Doria M., Tosoni G., 2015, p 115.

Il MIUR inizia a interrogarsi su come sostenere percorsi e progetti per l'estensione dell'obbligo, come tenere a scuola quegli studenti disinteressati e che il nuovo obbligo costringe invece a frequentare. Nella Finanziaria 2007 iniziano a prevedersi le poste finanziarie dedicate a progetto di sostegno per l'istruzione di soggetti deboli ed i percorsi sperimentali di formazione scolastica in azienda, ma mentre si avviava questo complesso passaggio, il governo Prodi cade (Rossi-Doria e Tosoni, 2015).

Il nuovo cambio al vertice della politica nazionale introduce l'insieme di atti normativi divenuti noti con il nome di "Riforma Gelmini" (L 133/2008, L 169/2008), incentrati sulla razionalizzazione nell'impiego delle risorse disponibili, la ridefinizione dei curricula scolastici, dei piani di studio e dei quadri orario, con potenziamento delle ore dedicate all'apprendimento della lingua inglese e dell'italiano per alunni stranieri. Nella scuola superiore la riforma agisce in maniera tangibile sugli Istituti Professionali, da un lato collegati in maniera più diretta alle filiere produttive, nella logica della loro finalizzazione al rilascio di titoli conclusivi spendibili sul mercato del lavoro, dall'altro penalizzati da una riduzione dell'orario settimanale, in particolare per quanto concerne attività laboratoriali e *stage* esterni, un sacrificio dettato dalla menzionata esigenza di riduzione dei costi¹³.

Il concetto di autonomia, ossia la capacità di una istituzione di raggiungere gli obiettivi gestendo in piena libertà i mezzi finanziari e la struttura organizzativa a propria disposizione, entra nel mondo della scuola con la Legge Misasi (L 477/1973) ed è oggi sancita in maniera dettagliata dalla L 59/1997.

Nell'ambito della programmazione didattica, l'autonomia scolastica è intesa sia come processo di valorizzazione della specifica identità di ogni singolo istituto, sia come strumento di declinazione delle attività scolastiche al servizio della comunità territoriale di cui fa parte. Attraverso il Piano dell'Offerta Formativa (POF), le istituzioni scolastiche organizzano in modo flessibile il monte ore annuale per disciplina, determinare i percorsi scolastici personalizzati, determinare l'aggregazione delle singole discipline in ambiti e aree, definire la ripartizioni tra attività curricolari ed extra-curricolari.

Il piano di studi della scuola (il cosiddetto "curricolo") si compone di una quota di ore relativa alle attività disciplinari e a un'altra definita attraverso l'autonomia scolastica, sulla base delle esigenze dell'istituto e del territorio in cui esso è collocato. Per quanto concerne le scuole del primo ciclo d'istruzione (infanzia, primaria e secondaria di primo grado), la novità principale apportata dalle riforme Moratti e Fioroni riguarda l'individuazione dei traguardi di sviluppo delle competenze, intese come saper fare personalizzato. In relazione invece all'istruzione secondaria di secondo grado, l'elevazione dell'obbligo scolastico fino a 16 anni di età (L 296/2006) ha richiamato l'attenzione sul primo biennio di questo grado scolastico, al termine del quale sono da acquisire le "competenze chiave di cittadinanza", necessarie al pieno sviluppo della personalità e alla costruzione di relazioni con gli altri e con la realtà che circonda lo studente.

Il processo di autonomia e la sempre più pressante richiesta alla scuola di calarsi nella realtà territoriale di riferimento crea situazioni differenti da istituto ad istituto in particolare nella trattazione dei cosiddetti "Bisogni Educativi Speciali" (BES). È questa una formula divenuta di uso comune in ambiente scolastico dopo l'emanazione, nel dicembre del 2012, della Direttiva ministeriale "Strumenti di intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica". La Direttiva stessa ne precisa il significato: "L'area dello svantaggio scolastico è molto più ampia di quella riferibile esplicitamente alla presenza di *deficit*. In ogni classe ci sono alunni che presentano una richiesta di speciale attenzione per una varietà di ragioni: svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse". L'utilizzo del BES sta quindi ad indicare una vasta area

¹³ Ancora Rossi-Doria: "Ma il centrodestra aveva promesso il rimborso dell'ICI in campagna elettorale. E per coprire questa minore entrata andarono a prendere i denari dove era più semplice tagliare: la scuola. Eravamo alla vigilia dei grandi tagli". Rossi-Doria M., Tosoni G., 2015, p. 121.

di allievi per i quali il principio della personalizzazione dell'insegnamento, sancito dalla L 53/2003, va applicato con particolari accentuazioni in quanto a peculiarità, intensità e durata.

Il risultato finale di questa serie di atti, direttive e riforme è un sistema di gestione multilivello, che riguarda almeno quattro attori fondamentali, ciascuno dei quali con capacità decisionale e responsabilità proprie (Intravia, 2012): Il Ministero della Pubblica Istruzione (MIUR), che legifera in materia, detiene e distribuisce le risorse, traduce gli indirizzi in regole da applicare attraverso l'azione dei Direttori Generali; la Regione, anch'essa con compiti legislativi (ad esempio sul sistema della formazione professionale) e di gestione-indirizzo attraverso gli Uffici Scolastici Regionali; gli altri Enti locali, con compiti di pianificazione della rete e garanzia di somministrazione dei servizi; infine, la singola scuola, che attraverso il Dirigente scolastico e i propri organi collegiali dà sostanza alle indicazioni provenienti dai livelli superiori, ma ha anche ampi margini di autonomia decisionale, *in primis* nella definizione dell'offerta formativa.

A.3 Il ruolo del privato sociale nei QS

Se nel paragrafo precedente è stata rimarcata la forte strutturazione dei servizi sociali comunali, va ricordato che Napoli è anche un luogo in cui è attivo e rilevante il cosiddetto "privato sociale", rappresentato da un lato da Fondazioni e altri enti di carattere privatistico attivi nel finanziamento delle politiche sociali, dall'altro da operatori afferenti al mondo dell'associazionismo, del volontariato e della imprenditoria sociale pronti ad affiancare il soggetto pubblico nella realizzazione sul territorio degli interventi previsti dalle politiche stesse.

L'evoluzione del sistema di *welfare* italiano sta procedendo da alcuni anni lungo due grandi questioni, entrambe riconducibili al tema della sussidiarietà: l'accorciamento della scala lungo la quale si distribuiscono le competenze istituzionali e sociali sulle politiche sociali, così da avvicinare le dimensioni programmatiche e operative all'origine del bisogno, e la trasformazione delle modalità di gestione ed indirizzo degli interventi, sempre più orientate alla costruzione di sistemi decisionali reticolari ed aperte al coordinamento ed alla compartecipazione di soggetti pubblici e privati per la produzione del bene comune (CIES, 2013).

Di conseguenza, il modello di intervento sul sociale delle amministrazioni pubbliche sta favorendo il passaggio da una programmazione incentrata sul ruolo sociale dell'ente pubblico, ad una orientata a valorizzare e promuovere la partecipazione di altri attori sociali. Si produce così quel passaggio dal *welfare state* al *welfare mix* (Vittadini, 2002) che - come anticipato - individua come pubblico non soltanto l'ambito di azione degli organi dello Stato e degli enti locali, ma anche la funzione che può essere esercitata anche da privati.

La sussidiarietà, pertanto, non rimette in discussione il fondamento dei sistemi di welfare, ma ne cambia la prospettiva. Accanto agli organi dello Stato, operano in modalità più o meno paritetiche altri attori della società civile: le famiglie, le organizzazioni del privato sociale, con finanziamenti tratti anche dalle fondazioni di origine bancaria e di erogazione. In questa configurazione, lo Stato e le amministrazioni locali hanno il ruolo di garanti della *governance* dell'insieme dei progetti volti a risolvere i problemi o a creare opportunità sociali (CIES, 2013).

La fondazione è una organizzazione stabile, collettiva e autonoma, senza fini di lucro, formata dagli amministratori e voluta da un fondatore, che la costituisce mediante la devoluzione di beni vincolati al perseguimento di uno scopo di pubblica utilità. Gli amministratori non possono modificare lo scopo, ma sono liberi di scegliere come perseguirlo (Guzzi, 2004)¹⁴.

¹⁴ Le fondazioni sono il portato di un processo lungo e, in alcuni casi, ondivago avviato con la L 218/1990, che favorisce la privatizzazione formale degli istituti di credito di diritto pubblico, e con un primo approdo rappresentato dal D. lgs 153/1999. In base all'art. 2 di tale decreto, le fondazioni bancarie "perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti" comprendendo almeno uno dei settori rilevanti, individuati in: ricerca scientifica; istruzione; arte, conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e dei beni ambientali; sanità e assistenza alle categorie sociali più deboli. Con la successiva L 448/2001, i settori di attività ammessi per le fondazioni bancarie sono stati ampliati, ma raggruppati sempre in quattro

Il rapporto delle fondazioni, in particolare quelle di origine bancaria, con il mondo del volontariato è stretto, poiché alle iniziative del volontariato si riconosce tanto la capacità di dare risposte concrete ai problemi sociali, quanto il valore educativo di esse.

Una seconda categoria di soggetti è data dalle fondazioni "di erogazione", organizzazioni di diritto privato che associano diversi conferitori (privati cittadini, imprese, istituzioni, comunità, altre fondazioni, associazioni, enti ecclesiastici e non commerciali) senza scopo di lucro che perseguono finalità filantropiche erogando contributi, di norma in denaro, ad altre organizzazioni non profit o a singoli individui.

Infine, una terza categoria di privato sociale che sta guadagnando spazi sempre più ampi di operatività in Italia è data da quelle associazioni senza fini di lucro che utilizzano i fondi di donatori privati o quelli ottenuti attraverso la raccolta delle quote associative o dei contributi volontari del 5xmille (o dell'8xmille, nel caso di istituzioni religiose) dell'IRPEF per finanziare servizi ed iniziative in favore di categorie sociali a rischio.

Nel complesso, si può dunque affermare che in situazioni di perdurante contrazione delle risorse, diversi sistemi di *welfare* locale stanno sperimentando un riposizionamento delle relazioni tra pubblico e privato al livello operativo, dove le organizzazioni più efficaci sono quelle non burocratiche, sganciate da funzioni di controllo sociale e capaci di gestire relazioni personalizzate, sia pure su base universalistica (CIES, 2013).

In questa chiave, l'esperienza di numerosi enti ed associazioni di varia natura, spesso unite in rete attraverso grandi centrali di secondo livello (Caritas, Banco alimentare, Conferenza San Vincenzo, Associazione Italiana Fondazioni ed Enti di Erogazione) rappresenta un importante patrimonio di capitale umano, sociale e relazionale da valorizzare. Si sta dunque costruendo una sempre più profonda alleanza sussidiaria tra gli enti istituzionali e gli enti non profit, nel rispetto delle specifiche competenze e modalità operative, con i servizi sociali istituzionali in grado di garantire interventi continuativi con i necessari supporti professionali ed economici, e gli enti non profit in grado di compiere interventi flessibili in un più ampio ventaglio di situazioni, che viceversa rischierebbero di restare invisibili o non raggiungibili secondo i parametri istituzionali. Questa divisione funzionale delle competenze e dei metodi di intervento consente di potenziare le reti di protezione sociale con costi economici sostenibili e il concorso di risorse umane e forme di solidarietà motivate, innovative e capillari (CIES, 2013).

L'attività del privato sociale nei QS conosce negli anni una notevole fioritura, come peraltro desumibile dalla descrizione dei soggetti attivi al loro interno. Se per tutti gli anni '80 e '90 il solo operatore privatistico non religioso nell'area è l'AQS, poco alla volta nuovi soggetti di diversa dimensione ed estrazione si affacciano alla realtà dei QS.

L'AQS è anche la prima a fare ricorso ai finanziamenti delle fondazioni, inaugurando una pratica oggi molto diffusa nella realtà sociale dei QS; nel corso degli anni, infatti, AQS raccoglie il sostegno di FBNAI, Fondazione con il Sud, Fondazione ENEL Cuore, Fondazione Vodafone Italia.

FBNAI è fin dalla nascita uno dei soggetti più attenti ai problemi sociali dell'infanzia a Napoli e, dagli anni '90, nell'intera regione. La sua è una storia particolare, che fin dal dopoguerra la vede trasformarsi da fondazione bancaria a sostanziale ente pubblico, sia pure con regole di funzionamento e *modus operandi* autonome e peculiari.

Istituita nel luglio del 1938 nell'ambito delle iniziative celebrative del IV Centenario del Banco di Napoli¹⁵, FBNAI definisce il proprio ambito d'intervento nella assistenza all'infanzia abbonda nata di Napoli, in anni in cui la mortalità infantile media è nell'ordine del 10%. Nel settembre dello stesso anno, grazie allo stanziamento del Banco di Napoli sono acquistati 22 ettari di terreni a Bagnoli, su cui edificare una grande struttura in cui accogliere ed educare i bambini di

categorie: famiglia e valori connessi; prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; ricerca scientifica, protezione e qualità ambientale; arte, attività e beni culturali.

¹⁵ Nell'ambito delle stesse celebrazioni è affidata a Marcello Piacentini, l'architetto del razionalismo fascista, la costruzione della nuova sede del Banco di Napoli, che si affaccia sull'attuale via Toledo.

strada. La cittadella può ospitare 2.000 maschi e 500 femmine, e contiene oltre ai dormitori scuole, laboratori, officine, palestre, una chiesa, un teatro da 1.000 posti.

Completati i lavori in appena due anni, la struttura è inaugurata il 9 maggio del 1940 con il nome di "Collegio Costanzo Ciano", ma di fatto non entrerà mai in funzione: un mese dopo l'Italia entra in guerra e l'area di Bagnoli conosce una serie di vicissitudini legate al conflitto ed alle vicende post-belliche: occupata prima dal Comando Tedesco che ne fa il proprio centro di operazioni e poi dai liberatori Alleati, nel 1951 è allestita come campo profughi, prima di diventare poi dal 1953 la sede del Comando Marittimo NATO del Mediterraneo. Da questo momento e fino al marzo 2013, quando il Comando del Mediterraneo è accorpato al Comando Europeo, con sede unica a Northwood (Regno Unito), il canone d'affitto del complesso di Bagnoli è la principale entrata della FBNAI e fonte delle risorse da impiegare per la sua attività istituzionale¹⁶.

Nel 1946 FBNAI perde ogni legame con il Banco di Napoli ed è riconosciuto come Istituzione di Pubblica Assistenza e Beneficienza (IPAB), affidato al Ministero degli Interni che lo amministra per tramite di un commissario straordinario prefettizio¹⁷. Da questo momento e per i 50 anni successivi, l'operato di FBNAI è rivolto principalmente al sostegno di istituti religiosi (attraverso la copertura delle spese per i semiconvitti) e parrocchie, di fatto i principali attuatori di iniziative sociali prima dell'avvento della L 216/1991.

Dal 1994 la FBNAI è dotata di Statuto autonomo approvato dalla Regione Campania e dalla fine del 1999 quello che ormai è un ente pubblico a quasi tutti gli effetti, è gestito da un CdA sotto il controllo politico regionale¹⁸. Il venir meno delle somme pagate dalla NATO per l'affitto della cittadella di Bagnoli pone FBNAI in una situazione al limite del tracollo finanziario. Nel frattempo, negli ultimi giorni del 2014 è approvata la delibera che sancisce l'utilizzo della struttura di Bagnoli come futura sede della Regione Campania, anche se a tutt'oggi la delibera resta ignorata.

Dal punto di vista operativo, con l'entrata in vigore della L 328/2000 e grazie alla enfasi di essa sull'integrazione delle politiche e la necessità di costituire reti, FBNAI allarga la propria visuale a politiche più varie, aprendosi a progetti territoriali di prevenzione e contrasto dell'esclusione sociale [FF01]. Dal 2003, ad esempio, sono individuati i minori extra-comunitari come *group-target* di intervento: grazie alla collaborazione progettuale di alcune agenzie del privato sociale cittadino¹⁹, in quegli anni sono sperimentati alcuni progetti speciali, affiancati negli anni successivi da molti altri, finanziati a bandi con attenzione alla sperimentazione ed alla innovazione; l'idea, infatti, è di differenziarsi dai finanziamenti correnti gestiti dalle istituzioni pubbliche, rimarcando così una autonomia decisionale ed una capacità di pensiero che fa di FBNAI sì un soggetto pubblico, ma non istituzionale [FF01].

L'attività socio-assistenziale negli ultimi 15 anni si è notevolmente sviluppata, pur rimanendo incentrata su infanzia e adolescenza: ai semiconvitti, che restano la policy principale di FBNAI,

¹⁶ Il patrimonio della fondazione che genera il reddito da reinvestire nelle attività filantropiche è completato da una palazzina via Don Bosco, sede della FBNAI, alcuni appartamenti via Petrarca e in via Toledo ed alcune proprietà a Pozzuoli. Negli ultimi anni prima della partenza della NATO, i fondi da destinare alle attività della FBNAI era di circa 12 milioni di euro ad esercizio, (l'85% circa proveniente dall'affitto di Bagnoli), impiegati al 50% per il funzionamento della fondazione e al 50% per le erogazioni.

¹⁷ Nonostante uno statuto che la configura ancora come fondazione, FBNAI da allora agisce come azienda pubblica. Gli stessi referenti di FBNAI, interpellati in merito nel corso di un questionario somministrato a diversi soggetti attivi nei QS, hanno indicato la natura della propria istituzione come "Amministrazione pubblica", nonostante fosse disponibile anche l'etichetta "Fondazione".

¹⁸ Il primo e unico CdA insediato per FBNAI resta in carica dal 1999 al 2004, quando a seguito di gravi inadempienze di gestione l'ente è commissariato. Si susseguono così una serie di commissari di nomina diretta dal Presidente della Regione: dapprima è investito del ruolo un dirigente del settore Politiche Sociali della Regione Campania, poi una dirigente del Comune e, dal 2014, un docente di Economia della Università Federico II.

¹⁹ Si fa riferimento qui alla Cooperativa Dedalus e ad AQS, che vedono finanziati o cofinanziati da FBNAI, da quel momento e fino al 2013 più o meno in continuità, i progetti "Children Parking", "Ar rafiq" ed "El bab", questi ultimi due gestiti da Dedalus e attuati fuori dai QS.

con 31 istituti convenzionati nell'a.s. 2014-15 (quattro dei quali nei quartieri di Avvocata-Montecalvario), si sono affiancati prima i progetti speciali e – dal 2010 – gli sperimentali, per un totale di più di 80 progetti finanziati negli ambiti socio-culturale, sportivo, dell'integrazione degli immigrati, lavorativo-occupazionale. Infine, dal 2012 attivo presso la sede di FBNAI uno sportello d'ascolto per famiglie in gravi condizioni di disagio, con consulto psicologico e medico, con la possibilità di attivare interventi straordinari a supporto delle famiglie stesse.

Oggi, in attesa che si risolva la grave crisi finanziaria della fondazione e che torni a stabilirsi un flusso di entrate dal patrimonio di Bagnoli, gli unici progetti mantenuti attivi sono i semiconvitti, che assorbono per intero la quota destinata agli impegni socio-assistenziali, e lo sportello d'ascolto, che ricorre tuttavia alle sole risorse interne.

Altri soggetti del privato sociale attivi nei QS al di fuori del *partner* d'ingresso sono stati descritti nel precedente Cap. 4. Si tratta di agenzie capaci non solo di attingere ai bandi dei soggetti pubblici e delle menzionate fondazioni, ma anche di autofinanziare le attività attraverso il ricorso ai fondi raccolti con donazioni dirette, quote associative e raccolta del 5xmille. È questo il caso delle Onlus locali Ariete ed Obiettivo Napoli, di FoQus, e delle internazionali ActionAid e Save the Children.

Quest'ultima – protagonista di alcuni progetti di *welfare* urbano - è stata di recente al centro di due episodi di "insuccesso", a testimonianza di come la collaborazione tra pubblico e privato nel campo delle politiche sociali risulti ancora difficoltosa: nel primo caso, si è trattato del coinvolgimento di un importante imprenditore italiano, impegnato in attività filantropiche e di pubblica utilità, per il recupero di una serie di strutture sportive al servizio dei ragazzi nel Parco dei Quartieri Spagnoli. Il progetto, che prevedeva anche la possibilità di costituire una cooperativa giovanile per la gestione degli spazi rifunzionalizzati, e che aveva già registrato la disponibilità del "benefattore" per l'assegnazione di 250mila euro, si è arenato – a detta dei protagonisti - nella dilatazione dei tempi comunali di approvazione delle determinazioni necessarie a mettere il bene (pubblico) nelle disponibilità di un soggetto privatistico.

Nel secondo, l'idea di Save the Children per la costituzione di un "Punto Luce", ossia di un centro educativo e per il doposcuola al servizio dei minori, si è scontrata con l'impossibilità di ottenere in comodato dagli enti locali una sede all'interno dei QS.

In entrambi i casi, il finanziamento è stato dirottato in altri rioni della città, dove altri soggetti, privati e – in quanto tali - meno dipendenti del pubblico ai tempi e ai riti della burocrazia, hanno potuto rapidamente creare il contesto necessario alla realizzazione dell'iniziativa.