

11. I SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI DI COMPETENZA DELLE PROVINCE.

Come è noto, l'art. 5 della legge 18/3/1993 n.67 ha restituito alle Province le funzioni socio-assistenziali già esercitate alla data di entrata in vigore della legge n. 142/1990. Il recepimento di tali norme è avvenuto in modo diversificato: mentre l'Amministrazione provinciale di Sassari, già con l'approvazione della legge 142/1990, ha attribuito - tramite convenzione - alcune funzioni di propria competenza ai Comuni, rinunciando quindi ad esercitarle in modo diretto, altre Amministrazioni provinciali hanno mantenuto o recuperato le funzioni svolte precedentemente alla data di entrata in vigore della legge di riordino delle autonomie locali. In questo quadro, occorre sottolineare che l'Amministrazione provinciale di Cagliari, non solo ha mantenuto le tradizionali competenze istituzionali, ma le ha allargate con l'inserimento di nuovi ambiti di attività.

Il quadro normativo regionale ha assecondato gli indirizzi della legislazione nazionale e ha garantito alle Province i mezzi finanziari relativi all'esercizio delle funzioni ex ONMI. Anche dalla presentazione delle attività socio assistenziali svolte dalle Province risulta evidente la necessità che la legge regionale di recepimento della legge quadro di riforma dell'assistenza (legge n.328/2000) riordini i ruoli, le competenze e i rapporti tra la Regione e le Province da un lato e tra le Province e i Comuni dall'altro.

11.1 Gli interventi di sostegno economico.

Gli interventi di sostegno economico costituiscono una parte significativa dell'attività delle Province. Essi sono indirizzati a favore di minori ex ONMI, di minori riconosciuti dalla sola madre e di minori che presentano una minorazione sensoriale, ai fini della frequenza di scuole o di corsi di formazione.

Nella tabella 11.1 sono presentati i minori ex ONMI che hanno usufruito di sussidi economici mensili o straordinari nel 1998. Il più alto numero di sussidi è stato erogato dalla Provincia di Nuoro (62,7% del totale). La Provincia di Sassari non ha invece erogato sussidi economici ai minori ex ONMI. La fascia di età 6-10 anni è destinataria del maggior numero di sussidi (29,2%). Le altre fasce si collocano su percentuali inferiori.

Tabella 11.1 Minori ex ONMI che hanno usufruito di sostegno economico mensile o straordinario nell'anno 1998, per provincia e fascia d'età (R.D.L. n.2316/1934 e L.698/1975).

PROVINCE	NUMERO DI MINORI PER ETÀ					
	0-2	3-5	6-10	11-13	14-17	TOTALE v.a. %
Sassari	-	-	-	-	-	-
Nuoro	66	90	150	71	99	476 62,7
Oristano	35	19	36	33	21	144 18,9
Cagliari	45	24	36	12	22	139 18,3
SARDEGNA	146 19,2	133 17,5	222 29,2	116 15,3	142 18,7	759 100,0 100,0

Fonte: dati forniti dalle Amministrazioni provinciali ed elaborati dal Settore Studi, Ricerche e Programmazione dell'Assessorato Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale.

Nella tabella 11.2 sono indicati i minori riconosciuti dalla sola madre beneficiari di sussidi economici. Essi si distribuiscono in tutte le province, in particolare in quella di Cagliari (46,8%) e di Sassari (23,9%).

Le fasce d'età nelle quali si concentra l'erogazione del maggior numero di sussidi corrispondono alla prima e seconda infanzia, periodi nei quali evidentemente il sostegno economico è più richiesto e necessario per il mantenimento di questi minori.

Tabella 11.2 Minori riconosciuti dalla sola madre che hanno usufruito di sostegno economico mensile o straordinario nell'anno 1998, per provincia e fascia d'età (R.D.L. n.798 del 9/5/1927).

PROVINCE	NUMERO DI MINORI PER ETÀ					
	0-2	3-5	6-10	11-13	14-17	TOTALE v.a. %
Sassari	17	33	24	17	16	107 23,9
Nuoro	20	11	20	3	5	59 13,2
Oristano	14	18	20	13	7	72 16,1
Cagliari	74	62	47	21	6	210 46,8
SARDEGNA	125 27,9	124 27,7	111 24,8	54 12,0	34 7,6	448 100,0 100,0

Fonte: dati forniti dalle Amministrazioni provinciali ed elaborati dal Settore Studi, Ricerche e Programmazione dell'Assessorato Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale.

Il sostegno economico, come in precedenza evidenziato, è erogato anche a favore di minori che presentano una minorazione visiva o auditiva, per la frequenza di scuole o di corsi di formazione. Nella tabella 11.3 il numero dei beneficiari di tale intervento è cumulato con quelli che usufruiscono, allo stesso titolo, di rette di ricovero presso comunità alloggio. Il maggior numero di questi interventi si concentra nella provincia di Sassari

Tabella 11.3 Minori con minorazione visiva e auditiva che hanno usufruito di sostegno economico e di retta presso comunità per la frequenza di scuole o di corsi di formazione, per provincia e fascia d'età. Anno 1998.

PROVINCE	NUMERO DI MINORI PER ETÀ					
	0-2	3-5	6-10	11-13	14-17	TOTALE
Sassari	-	2	6	4	5	17
Nuoro	-	-	2	-	2	4
Oristano	-	-	1	1	1	3
Cagliari	-	-	-	-	1	1
SARDEGNA	-	2	9 (1)	5	9(2)	25(3)

Fonte: dati forniti dalle Amministrazioni provinciali ed elaborati dal Settore Studi, Ricerche e Programmazione dell'Assessorato Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale.

(1) di cui 1 minore con minorazione visiva

(2) di cui 2 minori con minorazione visiva

(3) di cui 3 minori con minorazione visiva

11.2 Gli interventi di assistenza educativa, di consulenza psicopedagogica e sostegno didattico extrascolastico.

Gli interventi di assistenza educativa sono rivolti più specificamente ai minori ex ONMI e a quelli riconosciuti dalla sola madre. Essi sono erogati esclusivamente dalla provincia di Cagliari e riguardano complessivamente 7 minori.

Gli interventi di consulenza psicopedagogica e di sostegno didattico extrascolastico sono indirizzati a favore dei minori che presentano minorazione visiva e auditiva e hanno lo scopo di indirizzare e sostenere le famiglie per una corretta gestione di situazioni di svantaggio o di handicap. Gli interventi complessivamente attuati nel 1998 sono 95 (tabella 11.4). Il maggior numero si concentra nella provincia di Cagliari (72,6%), mentre nella provincia di Sassari sono del tutto assenti. Le fasce d'età maggiormente interessate sono quelle che vanno da 6 a 17 anni.

Tabella 11.4 Minori con minorazione visiva e auditiva che hanno usufruito di servizi di consulenza psicopedagogica e sostegno didattico extrascolastico per provincia e fascia d'età. Anno 1998.

PROVINCE	NUMERO DI MINORI PER ETÀ					
	0-2	3-5	6-10	11-13	14-17	TOTALE v.a. %
Sassari	-	-	-	-	-	- -
Nuoro	-	1	4	6	6	17 17,9
Oristano	-	-	2	1	6	9 9,5
Cagliari	2	5	22	15	25	69 72,6
SARDEGNA	2 2,1	6 6,3	28 29,5	22 23,2	37 38,9	95 100,0 100,0

Fonte: dati forniti dalle Amministrazioni provinciali ed elaborati dal Settore Studi, Ricerche e Programmazione dell'Assessorato Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale.

11.3 I servizi residenziali e semiresidenziali.

I minori riconosciuti dalla sola madre e i minori ex ONMI sono gli unici destinatari dei servizi residenziali e semiresidenziali. A favore dei primi sono erogati complessivamente 25 servizi, distribuiti nelle 4 province (tabella 11.5); a favore dei secondi sono attuati solo 3 servizi per iniziativa della provincia di Nuoro.

Tabella 11.5 Minori riconosciuti dalla sola madre che hanno usufruito di servizio semiresidenziale e residenziale nell'anno 1998 (R.D.L. n.798 del 9/5/1927).

PROVINCE	NUMERO DI MINORI PER ETÀ					
	0-2	3-5	6-10	11-13	14-17	TOTALE
Sassari	4	-	1	1	1	7
Nuoro	-	1	-	-	-	1
Oristano	2	1	-	-	-	3
Cagliari	5	1	3	4	1	14
SARDEGNA	11	3	4	5	2	25

Fonte: dati forniti dalle Amministrazioni provinciali ed elaborati dal Settore Studi, Ricerche e Programmazione dell'Assessorato Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale.

Per quanto riguarda i servizi destinati ai minori riconosciuti dalla sola madre si può rilevare che la maggior parte sono erogati dalla provincia di Cagliari e sono rivolti prevalentemente ai minori di 0-2 anni.

11.4 Il numero Blu dell'Amministrazione provinciale di Cagliari e i minori oggetto di segnalazioni.

Gli interventi e i servizi precedentemente trattati costituiscono una larga parte delle attività svolte dalle province. Ad essi si affiancano altre iniziative di carattere più tradizionale ma anche di valore innovativo.

Fanno parte di quelle più consolidate e conosciute l'organizzazione di soggiorni estivi (colonie e campeggi) rivolti ai minori ex ONMI e ai minori riconosciuti dalla sola madre. Le province che hanno realizzato questi interventi sono la provincia di Cagliari (31 minori ex ONMI) e la provincia di Oristano (7 minori riconosciuti dalla sola madre).

Fanno parte invece di quelle attività innovative due servizi attivati dalla provincia di Cagliari: il Centro Gioco, rivolto ai minori di età compresa tra i 18 mesi e i 3 anni che frequentano e non i Nidi pedagogici gestiti dalla stessa provincia e il numero Blu.

Il servizio numero Blu, istituito nel 1988, nasce in seno ad un accordo con il Tribunale per i minorenni, in ordine all'assegnazione di un giudice come interlocutore preferenziale, e in stretta collaborazione con gli operatori della Procura e delle forze dell'ordine.

Ha l'obiettivo di prevenire i casi di maltrattamento sul bambino.

Partendo dal presupposto che è utile per il bambino favorire, fin quando è possibile, la sua permanenza in famiglia, il suo metodo di lavoro è orientato all'intervento di recupero del nucleo familiare, attraverso l'utilizzo dello strumento della terapia familiare.

L'attività del numero Blu, indirizzata a salvaguardare e tutelare i minori che vivono nella provincia di Cagliari, ha messo in luce la necessità di un servizio di raccolta di informazione e di consulenza a carattere regionale. Come si può rilevare dalla tabella 11.6, i minori oggetto delle segnalazioni sono in grande prevalenza residenti nei comuni della provincia di Cagliari, tuttavia è significativo che al numero Blu pervengano anche segnalazioni o richieste di intervento per minori residenti in altre province.

Il più alto numero di minori oggetto delle segnalazioni fanno parte della fascia 6-10 anni, ma sono ampiamente rappresentati anche quelli delle fasce precedenti e successive.

Tabella 11.6 Minori oggetto di segnalazione al numero Blu. Anno 1998.

PROVINCE	NUMERO DI MINORI PER ETÀ					
	0-2	3-5	6-10	11-13	14-17	TOTALE
Sassari	4	5	3	2	1	15
Nuoro	-	1	1	-	1	3
Oristano	-	-	-	1	2	3
Cagliari	14	26	46	24	24	134
Sconosciuta	-	2	7	5	4	18
SARDEGNA	18	34	57	32	32	173

Fonte: dati forniti dalle Amministrazioni provinciali ed elaborati del Settore Studi, Ricerche e Programmazione dell'Assessorato Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale.

Dal 1988 al 1998 il servizio ha ricevuto 3.574 segnalazioni di abuso (tab.11.7), provenienti

da tutta la Sardegna, con una media annua di 325 casi. I picchi più elevati si hanno nel quadriennio 1991-94: 435 nel 1991, 450 nel 1992, 397 nel 1993 e nel 1994.

Tabella 11.7 Segnalazioni pervenute al numero Blu dal 1988 al 1988.

ANNO	NUMERO DI SEGNALAZIONI
1988-1990	902
1991	435
1992	450
1993	397
1994	397
1995	306
1996	249
1997	265
1998	173
TOTALE	3.574

Fonte: dati forniti dalle Amministrazioni provinciali ed elaborati dal Settore Studi, Ricerche e Programmazione dell'Assessorato Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale.

Le tipologie di abuso segnalate sono 7: maltrattamento, incuria, situazione a rischio, violenza psicologica, violenza sessuale, separazione e abbandono (tab.11.8).

Tabella 11.8 Tipologie di abusi segnalati al numero Blu dal 1988 al 1988. Valori percentuali.

ANNO	TIPOLOGIE DI ABUSI SEGNALATI							
	Maltrat- tamento	Incuria	Situazione a rischio	Violenza psicologica	Violenza sessuale	Separazione	Abbandono	TOTALE
1988	54,4	11	6,6	4	9	6	9	100,0
1989	37,9	19,7	17,6	5	5,3	10,7	3,8	100,0
1990	40	16,6	17	6	6,1	9,6	4,7	100,0
1991	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	-
1992	36	16,8	28,8	6,4	9,1	-	2,9	100,0
1993	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	-
1994	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	n.r.t.	-
1995	33	14	35	8	10	-	-	100,0
1996	27	16	36	6	15	-	-	100,0
1997	30	17	28	8	14	3	-	100,0
1998	20	8	40	8	17	7	-	100,0

Fonte: dati forniti dalle Amministrazioni provinciali ed elaborati dal Settore Studi, Ricerche e Programmazione dell'Assessorato Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale.

Nota: n.r.t. = non rilevato per tipologia.

Le prime tre costituiscono le tipologie più segnalate anche se con percentuali differenti nei

diversi anni.

Il maltrattamento si attesta dal 1988 al 1992 la tipologia più segnalata: 54,4% nel 1988, 37,9% nel 1989, 40% nel 1990 e 36% nel 1992. La percentuale di segnalazioni diminuisce negli anni successivi, anche se con una temporanea inversione nel 1997, e si attesta al 20% nel 1998.

La situazione a rischio invece va progressivamente aumentando: se si eccettua la flessione del 1997, passa dal 6,6% del 1988 al 40% del 1998, e negli anni 1995, 1996 è la tipologia più segnalata.

Le percentuali di segnalazioni di abbandono invece diminuiscono per poi, negli ultimi anni, essere del tutto assenti. Infatti nel 1988 la percentuale di segnalazioni di abbandono è del 9%, nel 1989 del 3,8%, nel 1990, si ha un'inversione, sale al 4,7% per poi scendere e mancare definitivamente.

Significativa è l'evoluzione del fenomeno dell'abuso sessuale: si passa dal 9% di segnalazioni del 1988 al 17% del 1998, sono quindi vicine al raddoppio.

A questo punto occorrerebbe capire se si sia in presenza di un reale aumento degli abusi sessuali sui minori o se si stia trovando il coraggio di denunciarli pubblicamente, tenuto conto che il 70% degli abusi sessuali, secondo gli operatori del settore, avvengono nell'ambito familiare.

Dai dati forniti dall'Amministrazione provinciale di Cagliari emerge che dal 1988 al 1998 sono pervenute 266 segnalazioni di abuso sessuale su 3.574 segnalazioni complessive: 125 dalla provincia di Cagliari, 66 da Cagliari città, e 75 dalle province di Oristano, Nuoro e Sassari.

A fare le segnalazioni sono principalmente le donne (220), molte delle quali (34) sono le madri delle vittime della violenza. Buona parte dei segnalanti (104) mantiene l'anonimato, ciò evidenzia le resistenze che ancora permangono ed impediscono l'emersione reale del fenomeno.

La maggioranza degli abusati (240) sono minori di sesso femminile compresi nelle fasce di età 6-10 anni e 11-14 anni che risulta la più colpita. Per i minori maschi la fascia più colpita è invece quella 6-10 anni seguita da quella 11-14 anni.

Si tratta soprattutto di abusi intrafamiliari (175 casi su 266). L'autore principale della violenza in questo caso è il padre.

Anche quando gli abusi avvengono in ambito extrafamiliare l'abusante è prevalentemente di sesso maschile (256 complessivamente).

Il servizio numero Blu ha seguito direttamente 41 casi di abuso sessuale.

Alla luce dell'esperienza e del patrimonio conoscitivo acquisito, il servizio pone come primaria esigenza quella di condividere le competenze raggiunte, in materia di prevenzione e di trattamento dell'abuso nei confronti dei minori, con gli operatori dei comuni interessati.

Si tratta quindi di informare e di formare gli operatori, ma anche di creare una rete di specialisti specificatamente preposti al trattamento dei casi, particolarmente in riferimento all'intervento terapeutico riparatorio del trauma. E' necessario inoltre che tra i diversi servizi preposti si crei un rapporto sinergico tale da garantire una pronta risposta a ciascun caso denunciato.

11.5 Le spese sostenute dalle Province per la realizzazione dei servizi socio-assistenziali rivolti ai minori.

Le spese sostenute dalle Province per l'erogazione degli interventi socio-assistenziali a favore delle diverse categorie di utenti assommano nell'anno 1998 a £.3.756.782.000 (tabella 11.9). La spesa più elevata è destinata ai servizi rivolti ai minori riconosciuti dalla sola madre

(34,9% del totale). Seguono le spese per i minori ex ONMI e per i minori con minorazione auditiva (rispettivamente 28,3% e 23,3%). Per i minori con minorazione visiva sono destinate le spese inferiori (13,6%).

Tabella 11.9 Prospetto riassuntivo delle spese sostenute e impegnate per l'erogazione di servizi a favore di minori. Anno 1998.

SPESE SOSTENUTE E IMPEGNATE PER CATEGORIE DI UTENTI					
TIPOLOGIA DI SERVIZI	Minori ex ONMI	Minori riconosciuti sola madre	Minori con minorazione visiva	Minori con minorazione auditiva	TOTALE
					v.a %
Sussidi economici	892.413.000	1.006.089.000			1.898.502.000 (50,6)
Servizi di assistenza educativa e sostegno didattico extrascolas.	57.322.000		310.029.000	718.802.000	1.086.153.000 (28,9)
Servizi ricreativi e di aggregazione (centri gioco, colonie e campeggi)	26.321.000	5.958.000			32.279.000 (0,8)
Servizi residenziali e semiresidenziali (retta a carico della Provincia o gestiti dalla stessa.)	86.484.000	297.646.000	203.119.000	152.599.000	739.848.000 (19,7)
TOTALE COMPLESSIVO	1.062.540.000 (28,3)	1.309.693.000 (34,9)	513.148.000 (13,6)	871.401.000 (23,3)	3.756.782.000 (100,0)

Fonte: dati forniti dalle Amministrazioni provinciali ed elaborati dal Settore Studi, Ricerche e Programmazione dell'Assessorato Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale.

Se si analizza la spesa sotto l'aspetto della tipologia dei servizi, si rileva che oltre il 50% delle spese è destinato alla prestazione dei sussidi economici, il 28,9% ai servizi di assistenza educativa e di sostegno extrascolastico, il 19,7% ai servizi residenziali e semiresidenziali e una piccola percentuale (0,8%) ai servizi ricreativi.

Tra le spese sostenute occorre segnalare, per la loro entità e per la tipologia dell'intervento svolto, anche i costi di 5 nidi pedagogici, gestiti dall'Amministrazione provinciale di Cagliari, che sono così quantificati: £. 610.860.183 per spese di gestione e £. 3.320.126.928 a titolo di spese per il personale.

L'illustrazione dei servizi socio-assistenziali erogati dalle Amministrazioni provinciali, che ricomprende quasi completamente l'attività svolta nel campo dei servizi sociali, pone la necessità che la Provincia acquisti un nuovo ruolo e nuove competenze alla luce delle disposizioni della legge n.328/2000, che dovrà essere recepita nella legislazione regionale. In questo nuovo quadro i servizi sociali di base, ancorché rivolti a particolari categorie di cittadini, devono essere attribuiti ai Comuni.