

12. STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285/97 NELLA REGIONE SARDEGNA.*

12.1 Linee di intervento e procedure relative alla completa attivazione.

La vigente legislazione socio assistenziale regionale demanda al Comune la titolarità della programmazione territoriale dei servizi, articolata in progetti obiettivo e azioni programmatiche nelle aree strategiche stabilite dal piano di settore.

Dall'anno 1988 gli atti di indirizzo, approvati dal Consiglio e dalla Giunta Regionale, incentivano l'associazionismo tra gli Enti locali e tra Enti locali e i soggetti, rappresentanti sia il livello pubblico sia il terzo settore, al fine di sviluppare soluzioni progettuali e gestionali integrate nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il quadro normativo anzi descritto evidenzia che lo stato di attuazione delle politiche sociali della Regione presenta elementi di rilevante coincidenza con la L. 285/97.

Dimostra che sussiste la stessa condivisione della logica di programmazione e di progettazione degli interventi con la messa in rete di competenze tra diversi soggetti istituzionali, di valorizzare il protagonismo degli Enti locali nel ruolo di governo dell'insieme delle risorse presenti a livello territoriale, di superare la frammentarietà di dialogo dentro e tra le amministrazioni pubbliche.

La legge statale, producendo su larga scala il ripensamento complessivo delle caratteristiche culturali, operative e organizzative della politica sociale, ha rafforzato l'impegno della Regione e degli Enti locali, assieme ai Provveditorati agli Studi, alle Aziende USL, ai Centri per la Giustizia Minorile, associazionismo e realtà del privato sociale, nel lavoro di programmazione e di progettazione dei servizi che, attraverso lo strumento dell'accordo di programma, ha permesso l'avvio di una nuova modalità di collaborazione territoriale tra soggetti pubblici.

Sostanzialmente la stessa legge ha posto la base del futuro assetto organizzativo del moderno "welfare" come già delineato dalla L. 328/2000.

Ha infatti anticipato la prima sperimentazione dell'innovato sistema dei servizi integrati, privilegiando il miglioramento della qualità della vita dei minori e degli adolescenti attraverso nuovi legami intergenerazionali e il sostegno della funzione educativa della famiglia di cui si afferma la centralità.

Ha inoltre proposto una concezione del servizio non più funzionale solo ai bisogni del cittadino in difficoltà ma aperto alla universalità delle persone e alla promozione dei loro diritti.

* Testo della relazione inviata dall'Assessorato dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento degli Affari sociali e al Centro Nazionale di Documentazione e Analisi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Regione Sardegna, con il concorso dell'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale, ha recepito l'innovazione della legge, investendo le proprie energie nell'assolvimento degli atti di programmazione, nell'organizzazione di momenti di confronto con amministratori e operatori degli ambiti territoriali, nell'orientamento e sostegno alle proposte progettuali, nell'offerta di consulenza su procedure amministrative attinenti all'accordo di programma, avviando l'Osservatorio delle Politiche Sociali con L.R. 8/99, la cui costruzione è raccordata con gli adempimenti previsti dalla L. 451/97, attivando la raccolta e la valutazione dei progetti, definendo i provvedimenti di liquidazione delle somme assegnate agli ambiti territoriali per il triennio 1997-1999.

Vengono di seguito citati, in ordine cronologico, i provvedimenti regionali adottati per la gestione della L. 285/97 alla data della presente relazione.

ANNO 1998

- Deliberazione G.R. n. 19/4 del 28/04/1998. Atto di indirizzo attuativo della L. 285/97 e di definizione degli ambiti territoriali. La stessa Deliberazione è stata definitivamente approvata dalla Giunta Regionale con n.33/12 del 14/07/1998 preso atto del parere favorevole espresso dalla Commissione Consiliare nella seduta del 17/06/1998.
- Deliberazione G.R. n. 24/35 del 25/05/1998 – Bilancio Regionale 1998. Iscrizione della somma di L.3.388.922.675 (quota anno 1997) in conto degli istituendi capitoli 23513 nello stato di previsione dell'entrata e 12001/14 nello stato di previsione della spesa dell'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale.
- Decreto dell'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio n. 17/b del 12/06/1998 di iscrizione della quota 1997 del fondo statale nei capitoli del Bilancio Regionale di nuova istituzione.
- Circolare Assessoriale n. 5061 del 01/06/1998 concernente gli indirizzi applicativi della L.285/97 nella Regione Sardegna – Diffusione a mezzo stampa – TV locali – Sito Internet della Regione (<http://www.regionesardegna.it/ital/sanità/infanziadoles.htm>).
- Deliberazione G.R. n. 39/9 del 09/09/1998 – Proroga termini dal 31/08/1998 alla data del 18/09/1998 di approvazione dei piani attuativi nei singoli ambiti territoriali.
- Deliberazione G.R. n. 59/127 del 29/12/1998 – L. 285/97 – Ripartizione somme a disposizione del Bilancio 1998 e programmate per l'anno 1999.
- Decreto Assessoriale n. 5099 del 31/12/1998 – Impegno sul cap. 12001/14 del Bilancio Regionale 1998 della quota fondo statale di L.3.388.922.675 e assegnazione in favore dei Comuni capofila, referenti di ambito e della gestione dei progetti ammessi a finanziamento.

ANNO 1999

- Circolare Assessoriale n. 14622 del 14/04/1999 – Comunicazioni ai Sindaci dei Comuni e ai Presidenti dei Distretti Sanitari (Ambiti territoriali) del finanziamento assegnato sui trasferimenti statali corrispondenti al triennio 1997/1999.

- Circolare Assessoriale n. 14621 del 14/04/1999 – Comunicazione ai Sindaci dei Comuni Capofila e ai Presidenti dei Distretti Sanitari (Ambiti territoriali) del finanziamento concesso sulla prima valutazione di ammissibilità dei progetti.
- Relazione al Dipartimento per gli Affari Sociali dello stato di attuazione della L. 285/97 (nota n. 32543 del 23/09/1999).
- Deliberazione G.R. n. 42/8 del 15/11/1999 – Iscrizione della somma di L. 9.034.230.620, quota fondo statale anno 1998, nei corrispondenti capitoli del Bilancio Regionale.
- Decreto dell'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio n. 115/b del 26/11/1999 di iscrizione in Bilancio 1999 della quota anno 1998.
- Deliberazione G.R. n. 52/108 del 28/12/1999 – Ripartizione somme a disposizione del Bilancio Regionale 1998 e programmate per l'anno 1999.
- Determinazione D.G. n. 3564 del 31/12/1999 – Impegno della quota di L. 9.034.229.990 (anno 1998) in favore dei Comuni capofila e referenti della gestione dei progetti ammessi a finanziamento.

ANNO 2000

- Deliberazione G.R. n. 55/74 del 29/12/2000 – Ripartizione somme a disposizione del Bilancio Regionale 1999 e programmate per l'anno 2000.
- Determinazione dirigenziale n. 2527 del 29/12/2000 – Impegno della quota di L. 9.038.000.000 (anno 1999) con destinazione di L. 1.073.056.780 al programma di formazione regionale in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza e di L. 7.964.943.220 al saldo delle somme attribuite agli ambiti territoriali.

ANNO 2001

- Circolare n.11628 del 15/03/2001 – Comunicazioni ai Sindaci dei Comuni capofila, ai Presidenti dei Distretti Sanitari e ai Referenti dei Gruppi Tecnici territoriali dell'assegnazione complessiva delle risorse finanziarie – Richiamo delle direttive regionali sullo stato di attuazione dei progetti. Trasmissione scheda periodica di rilevazione relativa al periodo aprile 2000 – aprile 2001.

12.2 Stato di attuazione della legge n.285/1997.

Lo stato di attuazione, sostanzialmente previsto dalla stessa L. 285/97, è vincolato dall'efficacia del lavoro politico, amministrativo e tecnico di tutti i soggetti coinvolti nelle scelte decisionali, negli adempimenti formali e nella gestione degli interventi.

La complessità operativa è stata superata nell'anno 1998, entro il quale sono stati rispettati i termini di approvazione dei piani territoriali con la formalizzazione degli accordi di programma nei tempi stabiliti dalle direttive della Conferenza Stato-Regioni.

Le difficoltà sono emerse nel corso degli anni 1999-2000 allorché si è reso necessario riorientare e ridefinire la progettazione degli interventi e, in alcuni casi, completare la formalizzazione delle intese associative, nella piena condivisione dell'opportunità di estendere nella Regione lo sviluppo dei servizi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza assicurandone la massima diffusione agli ambiti territoriali con pieno utilizzo delle risorse finanziarie assegnate.

A fronte dei provvedimenti istituzionali di competenza regionale in sostanza si è operato con il massimo impegno per trovare il raccordo tra la L. 285/97 e il più ampio orizzonte delle politiche statali e regionali per l'infanzia e l'adolescenza, con la realizzazione graduale sul territorio di patti educativi tra i vari livelli pubblici e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie.

Il perseguimento di tali obiettivi è stato raggiunto nel primo quadrimestre dell'anno 2001, termine entro il quale si è completata la fase di mediazione e di ricomposizione di situazioni bloccate da eventi e conflitti di ordine politico e/o dalla scarsa partecipazione dei referenti tecnici.

L'alternanza di molte amministrazioni locali e il turn-over degli operatori ha infatti rallentato e, in alcuni casi ostacolato, la continuità esperienziale maturata nel corso della prima annualità del lavoro comune.

Superando il vincolo di rigorose scadenze è stata privilegiata la massima diffusione degli interventi e la coerenza tra decorrenza dei progetti e tempi attuativi previsti dal piano territoriale.

La soluzione di flessibilità prescelta è finalizzata a garantire la congruenza tra progettazione e gestione degli interventi e, contestualmente, l'affidabilità degli indicatori di monitoraggio, in costruzione a livello regionale e territoriale per valutare l'impatto della legge nella realtà dei servizi e nelle comunità locali.

Per quanto concerne il grado di coinvolgimento degli Enti firmatari degli accordi di programma all'interno dei piani territoriali, il dato di partecipazione dei Comuni è di n. 364 sul totale di n. 377 della Regione, con percentuale del 96,55%.

Ricorrente è l'adesione dell'Azienda USL, del Provveditorato agli Studi o Direzioni Scolastiche ma sono in larga percentuale coinvolti anche il Centro per la Giustizia Minorile e la Provincia.

In due ambiti territoriali aderiscono all'accordo di programma le Comunità Montane ed un ambito territoriale ha designato il Consorzio dei Comuni all'assolvimento della funzione di Ente capofila per la gestione degli interventi.

I progetti ammessi a finanziamento ed i corrispondenti interventi attuativi concorrono al perseguimento degli obiettivi della politica sociale regionale nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza ed ai locali processi di sviluppo del tessuto sociale e culturale.

Le caratteristiche fondamentali vedono al primo posto i progetti volti alla sperimentazione di servizi innovativi ma sostanzialmente sullo stesso livello si rilevano i progetti volti al mantenimento e/o sviluppo di interventi già avviati e la realizzazione di servizi di base non esistenti sul territorio.

In tutti gli ambiti territoriali sono state attivate iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi, con modalità di coordinamento attraverso riunioni tecniche tra i responsabili dei progetti e i referenti politici.

Significativo è lo stato di attuazione dei progetti finanziati con livello di avanzamento rappresentato dal dato percentuale del 75,75% in fase di avvio e del 24,24% in fase operativa.

In conclusione è possibile affermare che l'avvio e l'andamento della realizzazione degli interventi previsti nei progetti esecutivi dei piani territoriali dei 23 ambiti territoriali comprova l'operatività della L.285/97 nella Regione Sardegna.

Rispetto agli adempimenti attinenti al monitoraggio e alla valutazione dello stato di attuazione a livello regionale e degli ambiti territoriali, si segnalano le iniziative in fase di studio per la costruzione organizzativa dell'Osservatorio ai sensi della L.451/97, in raccordo con la già richiamata L.R. 8/99.

Per quanto attiene alla tipologia degli interventi principali progettati dagli ambiti territoriali della Sardegna, l'elencazione viene riportata nel prospetto allegato alla presente relazione.

Il prospetto riepiloga la situazione regionale dei progetti esecutivi con riferimento agli ambiti territoriali, quantifica il numero dei Comuni compresi, indica il Comune capofila, referente dell'accordo di programma e della gestione degli interventi, il numero dei Comuni aderenti, gli Enti pubblici firmatari dell'accordo di programma, la denominazione dei progetti e la tipologia degli interventi, il numero degli abitanti dell'ambito territoriale secondo il dato demografico totale, nel caso in cui il piano attuativo si estenda a tutti i Comuni compresi nello stesso ambito e parziale se il piano è articolato in sub progetti.

Riepiloga infine la ripartizione del fondo statale, trasferito nel triennio 1997-1999, indicando la quota complessivamente assegnata in favore del Comune Capofila, la somma erogata a titolo di anticipazione e il saldo dovuto.

La classificazione degli interventi, per quanto di difficile semplificazione per la varietà e la ricchezza della progettazione territoriale e la trasversalità di molti interventi, considerando il principale articolo di riferimento della L. 285/97, indica la prevalenza progettuale allo sviluppo dei servizi previsti dall'art. 4.

In tale classificazione rientrano i servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, con azioni di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale, la realizzazione e attivazione di case di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori, gli interventi di prevenzione e assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori, la promozione dell'affidamento familiare, i servizi di mediazione familiare e di consulenza, gli interventi diretti alla tutela dei diritti del bambino malato ed ospedalizzato.

Al secondo posto si classificano i progetti che promuovono servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero (art. 6).

Seguono nell'ordine i progetti che promuovono le azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7) e gli interventi di innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 5).

Da segnalare sono inoltre le numerose iniziative locali di informazione e formazione per rendere più efficaci le azioni intraprese.

12.3 Riparto economico delle risorse finanziarie.

La Giunta Regionale, con Deliberazione n. 55/74 del 29/12/2000, ha disposto la ripartizione della quota del fondo statale, trasferita alla Regione Sardegna per l'anno 1999 ai sensi dell'art. 1 della L. 285/97.

Il provvedimento, anzi citato, conclude l'assegnazione agli ambiti territoriali delle risorse finanziarie per il triennio 1997-1999, calcolata sul dato demografico ISTAT relativo all'anno 1996, corrispondente a L. 13.694,49860 per abitante, secondo i criteri di indirizzo precedentemente adottati dalla Giunta Regionale con Deliberazione n. 33/12 del 14/07/98.

La somma complessivamente assegnata e impegnata per il triennio 1997-1999 a favore dei Comuni capofila e referenti per l'ambito territoriale della gestione dei progetti è di L. 20.388.095.608, di cui L. 16.310.476.484 già accreditate a titolo di anticipazione.

Secondo le procedure a suo tempo stabilite dalla Giunta Regionale si è provveduto ad integrare la quota già accreditata sui trasferimenti statali degli anni 1997 e 1998 fino alla concorrenza dell'80% della somma complessivamente assegnata.

Il pagamento del saldo, pari al 20% del contributo spettante, sarà erogato a presentazione del rendiconto che dimostri l'effettiva spesa del 50% della somma anticipata.

In conformità agli atti di indirizzo, disposti con Circolare Assessoriale n. 5061 del 01/06/1998, i Comuni capofila sono tenuti a rispettare i seguenti adempimenti:

- Azioni di informazione e coordinamento tra i Comuni dell'ambito territoriale e gli Enti firmatari dell'accordo di programma, al fine di garantire lo sviluppo di interventi integrati secondo i vincoli dell'associazionismo previsti dalla legge.
- Rendicontazione delle spese sostenute con presentazione alla Regione di un consuntivo annuale formalizzato con atto deliberativo o disposizione dirigenziale e corredato da relazione sullo stato di attuazione del progetto e dalla documentazione e pezze giustificative delle spese sostenute.
- Limite di un anno dall'erogazione del finanziamento per l'avvio della fase di realizzazione del progetto. In caso di inadempienza la Regione ha facoltà di provvedere alla ridestinazione del fondo all'interno del medesimo ambito o ad altro ambito di intervento territoriale.

E' stata inoltre impegnata la quota di L. 1.073.056.780, ai sensi dell'art. 2 comma 2 della L. 285/97, calcolata sul 5% dei trasferimenti statali di complessive L. 21.461.153.020 nel triennio 1997-1999, per la realizzazione del programma di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, con gestione assegnata ai Centri di Formazione Professionale della Regione.

Il programma di formazione è in fase di elaborazione.

12.4 La nuova programmazione della Legge n. 285/97.

La definizione della seconda programmazione è prevista entro l'anno 2001, in attesa di conferma sull'entità dei trasferimenti statali assegnati alla Regione per il triennio 2000-2002.

L'arricchimento della pregressa esperienza rafforzerà la programmazione territoriale negoziata e per progetti verso una programmazione per obiettivi, in grado di coinvolgere tutte le realtà territoriali, pubbliche e private.

Sarà inoltre valorizzata la riscoperta del territorio nella sua globalità confermando il ruolo attivo della Regione quale organo di indirizzo, coordinamento e controllo, il ruolo delle Province di coordinamento degli interventi territoriali e di partecipazione alla definizione dei piani di zona, la promozione delle funzioni dei Comuni nell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema integrato di interventi e servizi sociali, come disciplinato dalla L. 328/2000.

Sulla base degli elementi di difficoltà registrati si prevede di rafforzare l'impegno sulle seguenti criticità:

- superamento della dimensione formale dell'accordo di programma con maggiore coinvolgimento dei soggetti pubblici firmatari alla fase gestionale degli interventi;
- consolidamento dell'esperienza di concertazione tra enti, realtà associative, del volontariato, della cooperazione sociale;
- raccordo tra logica di piano triennale, bisogni e assetti organizzativi territoriali;
- raccordo tra Assessorati regionali che intervengono sull'infanzia, in particolare sanità e istruzione;
- orientare la costruzione di strumenti di valutazione omogenei;
- attivare la formazione degli operatori a supporto degli impegni richiesti da un corretto ed efficace lavoro sociale per l'infanzia e l'adolescenza;
- valorizzare il protagonismo di tutti i Comuni compresi nell'ambito territoriale per sviluppare l'associazionismo e la progettazione concordata.