

Convegno : legge 328/2000 ieri , oggi e domani: una sfida ancora aperta

Relazione di Silvana Roseto

Segretaria Confederale UIL

- **Scopo del convegno e della legge**

Questi anni di grave crisi economica hanno lasciato profonde ferite nella nostra società, in particolare per quanto riguarda il sociale: abbiamo un' Italia impoverita sia nelle condizioni materiali di reddito, ma anche e soprattutto sempre più esposta a nuove fragilità, in un contesto di progressiva riduzione delle risorse pubbliche disponibili per la protezione sociale.

Il crescente impoverimento della popolazione, dato anche dalla mancanza di lavoro, nel combinato disposto con le criticità che si abbattono sul Servizio Sanitario Nazionale (costo ticket, liste d'attesa e taglio delle risorse) rappresenta una barriera intollerabile.

Basti pensare, infatti, che nel 2014 il 72,6% dei cittadini (ultimi dati Censis), di fronte alle interminabili liste d'attesa della sanità pubblica, è stato costretto a ricorrere a prestazioni sanitarie private, con tutto quello che comporta in termini di costi che hanno inciso pesantemente sul budget familiare; ancora più allarmante invece è la condizione che riguarda 11 milioni di persone , che non potendo sostenere costi aggiuntivi, rinuncia a curarsi.

Le nuove fragilità riguardano soprattutto le cronicità: l'innalzamento dell'aspettativa di vita, con conseguente invecchiamento della popolazione, e aumento della non autosufficienza, a fronte, oggi giorno, di un minor investimento nella prevenzione, acuisce il fenomeno.

La prevenzione invece risulta essere uno strumento efficace, capace di intercettare anzitempo ed evitare l'insorgere di vecchie e nuove patologie, e dunque in grado di produrre a lungo termine anche notevoli risparmi.

Oggi più che mai, abbiamo bisogno di rimettere al centro dell'attenzione le politiche sociali in un'ottica d'investimento e sviluppo, e quindi la Persona e il suo Bene-Essere, ed è proprio questo lo scopo del nostro Convegno.

Siamo fortemente convinti che uno strumento di partenza, dal forte carattere innovatore, sia stata proprio la legge 328 del 2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che necessita ovviamente di essere calibrata e aggiornata in base ai nuovi bisogni.

La legge 328/2000, ricordiamo essere il primo ed unico testo organico nella legislazione italiana in materia di politiche sociali dopo la legge Crispi del 1890, che per la prima volta supera il concetto meramente assistenzialistico dell'intervento sociale, a favore di un coinvolgimento attivo e di un sostegno della persona all'interno del proprio nucleo familiare.

La famiglia e i suoi componenti diventano il fulcro dell'intervento sociale, e infatti nella legge 328 troviamo interventi a favore del sostegno alla genitorialità, alla conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, nonché il sostegno alle prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare le dipendenze, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale.

L'attualità della legge 328 viene confermata proprio per la sua caratteristica di universalità dei destinatari e previsione di co-progettazione, coinvolgendo nelle politiche sociali tutti gli attori esistenti, incluse le parti sociali, che tramite il dialogo e le sinergie creano la programmazione degli interventi sociali sui territori.

Infatti, punto di forza ed elemento di novità della legge è il raccordo tra pubblico e privato. Il termine "sistema integrato" stabilisce, appunto, che per realizzare i servizi sociali in modo unitario e integrato, gli Enti Locali, le Regioni e lo Stato - ognuno nell'ambito delle proprie competenze- provvedano alla programmazione degli interventi e delle risorse, rispettando i principi di coordinamento e di

integrazione tra gli interventi sanitari, dell'istruzione e le politiche attive del lavoro, coinvolgendo anche il mondo del Terzo settore.

Gli stessi cittadini, e più nello specifico la famiglia, hanno un ruolo determinante, partecipando attivamente, in forma integrata, e contribuendo alla programmazione degli interventi dei servizi sociali, nonché nella verifica e nel monitoraggio degli stessi.

I punti chiave del processo riformatore della l. 328/00, alcuni dei quali rimangono ancora poco conosciuti e attuati a 16 anni dalla sua approvazione, possiamo riassumerli in: universalità degli interventi, integrazione pubblico-privato, intervento inclusivo e di presa in carico dei destinatari, progetto individuale per le persone disabili, reddito minimo d'inserimento, contrasto della povertà, piano sociale nazionale e relativi Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), ruolo centrale degli enti locali nella programmazione e pianificazione territoriale degli interventi sociali tramite il Piano di Zona.

Essendo stata varata prima della riforma del titolo V della Costituzione, che ha spostato le politiche sociali alla competenza esclusiva delle Regioni, la legge 328/00 già affidava alle Regioni il ruolo legislativo e di programmazione tramite il Piano Sociale Regionale; ai Comuni spettava il ruolo amministrativo e di programmazione operativa tramite i Piani di Zona; allo Stato la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS) così come sancito nella successiva riforma Costituzionale all'art. 117 comma 2 lettera m, obbligo costituzionale ancora inattuato, e la pianificazione del Piano Nazionale degli Interventi e Servizi Sociali.

Ricordiamo, a tal proposito, che l'unico Piano Nazionale degli Interventi e Servizi Sociali risale al triennio 2001-2003, come espressamente previsto dalla legge unitamente alle risorse messe in campo.

Il problema è che la legge de quo non fu mai applicata fino in fondo proprio perché la stessa riforma del Titolo V, assegnando alle Regioni in via esclusiva le politiche sociali, ha finito per vanificare la costruzione di un compiuto sistema

nazionale, lasciando inattuati la definizione dei livelli essenziali e l'integrazione socio-sanitaria prevista.

Anche la Corte Costituzionale, con sentenza n. 296/2012, ha affrontato il problema, sostenendo che *“il mutamento del quadro costituzionale nella materia dei servizi sociali, ha avuto l'ulteriore effetto di non consentire, nel periodo successivo alla riforma di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, l'adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro n. 328/2000. In particolare, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328/2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni”*.

La legge 328, all'art. 22, già indicava gli interventi relativi ai livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) ma una loro più stringente e dettagliata definizione a livello nazionale, con il relativo finanziamento certo, diviene più che mai indispensabile per avviare quel processo che garantisca su tutto il territorio nazionale, prestazioni sociali uniformi e omogenee, superando gli attuali squilibri territoriali che penalizzano i cittadini e ancora di più quelli residenti nel Mezzogiorno.

Le politiche sociali e di welfare degli ultimi anni si sono contraddistinte per una sovrapproduzione normativa, frammentaria, che ha visto il moltiplicarsi e il duplicarsi degli interventi, come il SIA e la Social Card, e delle proposte come il reddito di cittadinanza e il REIS, senza un raccordo organico tra di essi, tutto questo a discapito dei destinatari.

Infatti a livello nazionale sono state messe in campo misure, o avanzate proposte di legge, che richiamano nello specifico interventi già previsti nella 328, a cui fanno esplicito riferimento, nonostante la legge 328 non sia stata pienamente applicata nei territori, alimentando le disuguaglianze e

l'emarginazione dei cittadini più bisognosi, nonché incrementando una forte disparità di offerta sociale tra le regioni.

- **Stato dell'arte. Applicazione della legge 328/2000 sul territorio nazionale.**

Infatti l'attuazione territoriale della l. 328/2000 si è realizzata all'interno di un quadro disomogeneo, tanto che ad oggi possiamo individuare in Italia 21 modelli, con un'infinità di combinazioni per quanto riguarda le tipologie di servizi, gli attori coinvolti, le prassi di affidamento, le modalità di rapporto con il terzo settore ecc.

Ad oggi tutte le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno proceduto alla definizione degli ambiti territoriali e dei Piani di Zona; per quanto concerne invece l'approvazione delle leggi di riordino regionale, nonché dei piani sociali regionali, il quadro nazionale non è uniforme.

Quello che si presenta è un welfare frammentato e per questo poco efficace, vanificando così l'obiettivo del "sistema integrato" prospettato dalla 328. È evidente che una realtà come questa non fornisce terreno fertile per la realizzazione del carattere universalistico delle misure di protezione sociale, riducendo la possibilità di accesso ai servizi e la loro stessa qualità.

Ad esempio soltanto quattro Regioni (Campania, Toscana, Valle D'Aosta e Liguria) hanno emanato i Piani sociali nei tempi previsti (vale a dire entro 120 giorni dall'adozione del Piano Nazionale, pubblicato sulla G.U. il 6/08/2001); tutte le altre Regioni si sono adeguate in maniera frammentaria nel corso di questi 16 anni.

Ricordiamo, inoltre, come alcune Regioni hanno legiferato antecedentemente alla legge 328/2000, anticipandone i contenuti (Liguria, Marche, Umbria, Lombardia, Molise Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano).

Il Lazio, invece, ad oggi non ha ancora approvato una legge regionale di attuazione del sistema integrato, ma solo un disegno di legge che proprio in questi giorni è passato in Commissione.

Inadempiente, ancora oggi, risulta la Sicilia.

Laddove vi sia stato, invece, il pieno e compiuto recepimento della 328/00, come ad esempio in Emilia Romagna, Puglia e Piemonte, la realizzazione della sinergia e integrazione tra tutti gli attori coinvolti, non ha potuto che avere una positiva ingerenza nella qualità di welfare e nell'offerta di servizi sociali, il che si è ovviamente tradotto in un maggiore benessere per i cittadini.

Purtroppo chi paga le conseguenze di questa situazione frammentaria sono i cittadini ai quali, non venendo offerte le medesime condizioni di tutela, si possono trovare divisi tra cittadini di serie A e B, fra chi ha strumenti per farcela da solo e chi resta indietro. Un modello sociale ovviamente inaccettabile, che minaccia la tenuta dei diritti fondamentali delle persone, della coesione sociale e della qualità della nostra democrazia.

- **Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e Ddl Povertà**

Altro elemento di novità della legge 328/00 è che ridefinisce il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, istituito con l. 449 del 1997, per far fronte e rendere esigibili i diritti sociali; fondo che, in base alla previsione del legislatore dell'epoca, progressivamente doveva aumentare ogni anno sino al 2002, per essere poi definito annualmente in base alla legge finanziaria.

Sappiamo bene invece, come il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, con il passare degli anni, è stato ridotto, fino ad arrivare addirittura quasi all'azzeramento nel 2012, per poi essere incrementato nuovamente negli anni successivi, ma con risorse ancora insufficienti rispetto ai bisogni.

La lungimiranza di questa legge, la si evince anche dall'aver destinato una quota riservata per la non autosufficienza (art. 20 co. 7) per la quale con la legge finanziaria del 2007, venne poi creato un fondo ad hoc.

L'attualità della legge 328 viene ulteriormente confermata anche per quel che riguarda la lotta alla povertà. Basti pensare alle misure previste all' art. 22 comma 2 lettera a), nonché alla previsione di un incremento di risorse del

Fondo Nazionale Politiche Sociali (previsto all'art. 28 comma 1), a favore, appunto, di coloro che versano in situazioni di povertà estrema.

Oggi, dopo tanti anni siamo a discutere, finalmente, di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

Infatti il ddl povertà, attualmente in discussione, sposa il principio contenuto nella stessa legge 328 (art.22 co.2 lettera a) che rimarca la necessità di un intervento di contrasto delle situazioni di povertà, introducendo una misura nazionale.

Nello stesso ddl povertà troviamo, ancora, il principio espresso nella legge 328 che prevede l'individuazione degli ambiti territoriali, per il rafforzamento della gestione associata, nell'esercizio delle funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali; l'integrazione degli interventi, con particolare riferimento all'attività socio- sanitaria.

Inoltre sempre nel ddl povertà, così come stabilito nella legge 328 (art. 21) , viene indicata l'esigenza di un compiuto sistema informativo dei servizi sociali, questo per ribadire l'importanza della conoscenza dei dati sul sociale, ancora carenti nel nostro Paese.

Il sistema informativo diviene necessario per un sistema a RETE: il rafforzamento di raccolta, analisi e condivisione dei dati, è finalizzata alla validazione dell'efficacia degli interventi realizzati e da realizzare.

Come UIL, abbiamo sostenuto che il contrasto alla povertà è un intervento assolutamente necessario, ma è una misura che va finanziata con la fiscalità generale e non va confusa con prestazioni esistenti di natura previdenziale, criterio che trova piena applicazione anche nella legge 328/00 all'art. 24 comma 1, che 16 anni fa aveva già sancito la netta separazione tra spesa assistenziale e spesa previdenziale; separazione che abbiamo ribadito anche durante l'ultima audizione davanti alle commissioni Lavoro e Affari Sociali della Camera.

A tal proposito, cogliamo l'occasione per ringraziare gli Onorevoli presenti, Damiano e Polverini, componenti della Commissione Lavoro, per la formulazione del testo così come oggi emendato.

La stessa “Alleanza contro la povertà”, che ci vede tra i soci fondatori, sottolinea la forte esigenza di una misura universalistica, che si occupi sì di sostegno al reddito, ma anche di inclusione sociale, che possa superare l’attuale frammentarietà degli interventi.

Ruolo dei corpi intermedi: il patronato

Tra i soggetti coinvolti nel disegno di realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali, la legge 328/2000 all’art. 1 co.4, include gli istituti di Patronato, che offrono tutela ai cittadini per l’esercizio dei loro diritti nell’ottica di realizzazione della sicurezza sociale. La possibilità degli utenti di poter accedere agli interventi ex legge 328, può notevolmente essere semplificata dall’attività di questi istituti, i quali nel corso degli anni si sono sempre dimostrati attenti ai cambiamenti della società italiana, offrendo servizi costantemente aggiornati.

Alla luce di ciò può essere utile ricordare la riforma del sistema dei Patronati delineata dalla legge di stabilità dello scorso anno (2015). Più nello specifico l’art. 1 al punto 310 lettera c) della legge di stabilità 2015, rubricato “attività diverse”, ha stabilito, andando a sostituire il precedente enunciato dell’art. 10 della l. 152/01, l’ampliamento del ventaglio delle attività demandate agli istituti di Patronato e ribadendo la gratuità delle attività di consulenza da essi prestata.

Dopo di noi

In occasione del convegno odierno non potevamo dimenticare e fare un brevissimo cenno alla legge 212/2016 sul “Dopo di noi”, approvata nelle scorse settimane.

Sottolineiamo a tal proposito, l’attualità della legge 328/2000, che già 16 anni prima faceva riferimento al progetto individuale delle persone disabili, che vede il coinvolgimento diretto della persona stessa.

Criterio ribadito, nel 2006 , con l’approvazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata in Italia nel 2009.

Quindi non possiamo che constatare che già nel 2000 si era creata un'impalcatura o comunque si erano delineati degli strumenti che risultano di estrema attualità per le persone disabili.

Conclusioni

Prima che il contesto sociale si deteriori ulteriormente, occorre intervenire con urgenza rilanciando l'attenzione per le politiche sociali basandosi sulla centralità della persona nei suoi contesti di vita, lavoro, relazioni. E' necessario superare il consueto rimedio risarcitorio.

I soli trasferimenti in denaro, tipici di una politica prettamente assistenzialistica, il più delle volte, si sono rivelati inefficaci.

E così come sancito nella legge 328, nonché ripreso nel ddl povertà, diviene più che mai necessario invertire la rotta a favore di politiche inclusive.

Inoltre, il cittadino ha bisogno di accedere con facilità ai servizi, di ricevere un'adeguata informazione, capire cosa poter chiedere, a chi e quando e non perdersi in lungaggini burocratiche ed in sconfortanti rimbalzi da un ente all'altro, che creano solo malcontento e sfiducia.

Un'attenzione particolare, poi, va data a chi lavora negli enti locali: il personale infatti deve essere messo in condizioni di lavoro dignitose, partendo proprio dal riconoscimento della propria professionalità tramite, anzitutto, il rinnovo del CCNL di riferimento.

E' necessario un nuovo approccio a favore di azioni di prevenzione e promozione sociale, che superi la prevalenza dei semplici trasferimenti monetari, a favore dell'implementazione della rete di servizi di qualità, ancora carente e squilibrata sul territorio nazionale.

Coordinamento, integrazione, concertazione, cooperazione e sussidiarietà, previsti dalla l. 328/00, per noi sono ancora la strategia vincente da riportare in auge, per un incisivo intervento a favore delle politiche sociali, considerando i nuovi bisogni e le nuove fragilità.

Leggere i bisogni dell'attuale società, definire una governance delle politiche sociali valida su tutto il territorio nazionale, organizzare la rete dei servizi e controllarne l'efficienza e l'efficacia, promuovere e sostenere le iniziative del territorio, creare un sistema di formazione e informazione professionale rispondente a un qualificato livello di programmazione, progettazione ed erogazione dei servizi, realizzare l'integrazione delle politiche, gestire le risorse disponibili in forma associata rappresentano le priorità e una sfida per noi, come sindacato, ancora aperta.