A vent’anni dalla 328: storia e attualità di una riforma

Livia Turco, | 28 dicembre 2020

*I Policy Highlights di Politiche Sociali/Social Policies: questo articolo è la sintesi di un contributo uscito sul numero 3/2020 della rivista, con il titolo “La legge 328/2000 Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi venti anni dopo”. Il contributo è parte del focus “*Servizi sociali e diseguaglianze territoriali. A vent’anni dalla legge quadro 328/00*”, otto contributi che, a partire da approcci disciplinari e fuochi tematici diversi, discutono due decenni di implementazione della legge 328/00.*

A vent’anni dall’introduzione della 328/00, “Legge quadro per un sistema integrato di interventi e servizi sociali”, molti dei nodi che essa intendeva affrontare sono ancora d’attualità. Prima di discutere l’urgenza di una nuova Agenda delle Riforme, è utile ripercorrere la significativa storia della sua approvazione.

Storia di una riforma

Appena insediato (maggio 1996), il Governo dell’Ulivo si mise subito all’opera perché le politiche sociali erano un punto importante del nostro programma e sentivamo attorno a noi le aspettative e la disponibilità alla partecipazione attiva da parte di un mondo sociale – i Comuni, il non-profit, le professioni sociali – che aveva nel corso degli anni costruito sui territori nuove politiche sociali. Il mio compito era attingere da questa ricchezza per costruire il nuovo Welfare. In piena sintonia con il Presidente del Consiglio definimmo il Ministero non “Affari Sociali” ma “Solidarietà Sociale”: volevamo dare il messaggio che le politiche sociali non possono ridursi a risolvere le emergenze, ma devono essere considerate motore dello sviluppo e dell’occupazione, fattore di inclusione sociale e di promozione del benessere.

Uno snodo importante fu l’approvazione della legge 285/1997 ”Disposizioni per la promozione dei diritti dell’infanzia e dell’Adolescenza”, legge d’iniziativa governativa e votata all’unanimità dal Palamento. L’obiettivo di prendere in carico l’intera personalità del minore ed il suo ambiente di vita era perseguito attraverso l’attivazione di politiche integrate nella comunità, da parte degli Enti Locali con la partecipazione attiva – fin dalla programmazione – dei diversi attori sociali. Un provvedimento legislativo che ha fatto scuola rispetto alle modalità di costruzione di una riforma e dei contenuti di un nuovo welfare.

Nel frattempo, fin dall’inizio della legislatura, furono depositati alla Camera ben 15 disegni di legge sulla riforma dell’assistenza (di cui 11 del Centrosinistra), a dimostrare che il tema, ancora regolato dalla legge Crispi del 1890, era molto sentito ed aveva una sua storia di elaborazione sociale, in particolare da parte delle culture politiche che facevano riferimento all’Ulivo, quella cattolica e la sinistra (va ricordato che i primi disegni di legge organici di riforma furono presentati già nel corso della Sesta legislatura, 1972-1976).

A fine maggio 1998 il governo presentò un disegno di legge con un impianto coerente, frutto di molti tavoli di concertazione. Tra i molti obiettivi vi erano la costruzione di un welfare sociale incentrato sulla promozione del benessere e delle capacità delle persone, l’introduzione del principio e della pratica della co-progettazione per la programmazione e realizzazione degli interventi attraverso i Piani di Zona, la definizione a livello nazionale dei Livelli Sociali Essenziali. Si introduceva poi un Fondo Sociale Nazionale che conteneva risorse aggiuntive e che rimodulava quelle esistenti e sparse in tanti interventi monetari categoriali. Quello delle risorse fu uno dei temi di più controversi. Per superare il conflitto tra le parti parlamentari venne proposto un emendamento alla Legge Finanziaria del 2000 che insieme alla dotazione del Fondo Sociale Nazionale (di 3

miliardi di euro) stabiliva, in parziale contraddizione, che “Le Regioni, pur rispettando le priorità e gli obblighi che l’ordinamento loro impone, avranno la possibilità di muoversi nell’ambito delle varie voci di spesa in maniera più flessibile ed agile”.

Dopo l’approvazione della legge rimase poco tempo al governo, prima della scadenza elettorale, per realizzare gli atti applicativi, fondamentali per la sua attivazione ed il suo consolidamento, in particolare la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e dei Servizi Sociali (Leps), previsti in capo allo Stato anche nella Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che definì le politiche sociali come competenza regionale. Tuttavia, il successivo cambio di maggioranza politica comportò un cambiamento radicale di approccio al tema del Welfare e, ad oggi, com’è noto i Livelli Sociali Essenziali ancora mancano nel nostro ordinamento.

Attualità della 328: un’Agenda delle riforme

La pandemia ha messo drammaticamente in risalto la fragilità dei servizi sociali. Ci ha fatto toccare nella vita concreta delle persone quanto pesi la loro carenza, soprattutto nella vita delle persone vulnerabili. Abbiamo visto quanto questi servizi restino disomogenei sul piano nazionale. Abbiamo visto quanto le figure professionali sociali siano poco valorizzate, siano presenti in modo inadeguato rispetto alle condizioni di vita delle persone, quanto sia diffusa la loro condizione di precarietà. Insomma, la pandemia ci ha fatto constatare in modo concreto quanto sia attuale la 328/00, e quanto sia colpevole la mancata attuazione nei suoi punti fondamentali: la definizione del Piano Sociale Nazionale, dei Livelli Sociali Essenziali tesi a “promuovere le capacità delle persone di esprimere e di agire entro un sistema esigibile di diritti”; un Fondo Sociale Nazionale dotato di risorse congrue; un adeguato sistema di valutazione della qualità dei servizi erogati. La cultura della 328/000, la legge della dignità sociale, gli strumenti da essa previsti per la programmazione degli interventi, la pratica della co-progettazione, la valorizzazione del Terzo Settore, sono state ampiamente praticate dalle Regioni e dagli Enti locali, dando vita ad un welfare locale e comunitario che ha dimostrato capacità di resilienza e di innovazione. Tuttavia, esso ha sofferto della mancanza di risposte certe ed adeguate e di una programmazione nazionale attraverso lo strumento dei Lea. Questa mancata applicazione è stata la conseguenza del prevalere di una cultura dei Bonus e dei trasferimenti monetari che, inaugurata dal centrodestra, non ha avuto un adeguato contrasto da parte della sinistra. Il welfare italiano resta ancora oggi, in buona parte, il welfare della sanità e della previdenza con la mancanza del terzo pilastro che è il Welfare Sociale, il cui sviluppo era l’obiettivo della 328/2000. Dopo vent’anni resta dunque non solo l’attualità della 328/2000 ma anche la sua urgenza. Con le necessarie innovazioni.

A partire da essa può essere definita un’**Agenda delle riforme** in 5 punti:

- ridefinire il ruolo del Soggetto Pubblico che deve tornare centrale per investire risorse e programmare, un Pubblico che **sia Sollecitatore di Responsabilità verso l’inclusione ed il benessere sociale da parte di tutti gli attori economici e sociali** e che costruisca accordi e relazioni tra i tre welfare oggi esistenti nel nostro paese: servizi sociali pubblici, welfare aziendale, Fondazioni Bancarie. Lo strumento può essere il **Patto territoriale per il benessere sociale** che sostituisca l’attuale Piano di Zona.
- Definire, a partire dalla mobilitazione e dall’ascolto dei territori, un nuovo Piano Sociale Nazionale.
- Definire i Livelli Sociali Essenziali a partire dalla riforma del Reddito di Cittadinanza, il potenziamento della assistenza sociale domiciliare, la costruzione di un piano per le persone non autosufficienti, l’attenzione alla personalità del minore ed alla sua famiglia, la presa in carico delle persone affette da problemi di salute mentale e di quelle coinvolte nella dipendenza dalle sostanze.
- Promuovere l’integrazione socio-sanitaria, con un ruolo attivo del Ministero della Salute a valorizzare l’apporto dei servizi sociali e delle professioni sociali.
- Promuovere la Comunità Competente per andare incontro ai soggetti più fragili, prenderli in carico, ma anche promuovere la loro partecipazione attiva alla vita della comunità. Definire AGORA’ in cui tutti i cittadini partecipano alla definizione delle politiche di cura del proprio contesto di vita e mettono a disposizione le loro competenze per realizzarle.

Un’**Agenda delle riforme** che si collochi entro una scelta radicale a favore di una società della cura e di una economia che valorizzi i Beni Comuni, con un forte investimento del pubblico. Un Welfare delle tre G: solidarietà tra Generi, Generazioni, Genti. Una società ed un welfare che promuovano la partecipazione attiva dei cittadini per rigenerare la politica e le

istituzioni.