



Manifesto per il Sud, Manifesto per l'Italia

(a cura dei CROAS di Basilicata, della Calabria, della Campania, della Puglia e della Sicilia)

1. LIVEAS: questi sconosciuti

Tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio, il Legislatore ha introdotto nelle politiche socio-sanitarie il concetto di "livello essenziale delle prestazioni", alla cui definizione ed attuazione sono preposti Stato e Regioni. L'articolo 1 (*Tutela del diritto alla salute, programmazione sanitaria e definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza*) del Decreto Legislativo 19 giugno 1999, n. 229 e l'articolo 22 (*Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) della "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", n. 328 del 2000, tracciano – rispettivamente per la sanità e per l'area socio-assistenziale – una prima enunciazione dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) e dei LIVEAS o LEP (Livelli Essenziali Socio-Assistenziali). Il dato di fatto sorprendente è che, mentre per i LEA (sanità) si sono susseguiti, a partire dal 2001, provvedimenti normativi che ne hanno dato concreta attuazione, per i LIVEAS/LEP (area sociale) non vi è stato alcun tentativo di indicarne una qualche modalità applicativa, se si esclude la fallimentare esperienza della *Social Card*.

Ancor più preoccupante è tale *deficit* ove si consideri che il Legislatore ha riservato allo Stato, con la Riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3 del 2001), la competenza esclusiva della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, lett. m, Cost.).

Questo vuoto normativo e politico sembra ora trovare un primo – ancorché timido e limitato – assetto sperimentale nell'ambito della misura di contrasto della povertà denominata "SIA": Sostegno per l'Inclusione Attiva.

Nella Premessa alla Relazione tecnica al Disegno di Legge n. 3594, "*Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (collegato alla legge di stabilità 2016)*", il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Giuliano Poletti, afferma:

«Il presente disegno di legge di delega si compone di un unico articolo. Al comma 1 si enunziano le finalità dell'intervento delegato, volto all'attualizzazione del sistema delle politiche sociali mediante prestazioni più adeguate rispetto ai bisogni emergenti e più eque. In particolare, i decreti legislativi riguarderanno:

l'introduzione di una misura nazionale per il contrasto della povertà, da considerare livello essenziale delle prestazioni [...].»

Nell'"Analisi tecnico-normativa – Parte I. – Aspetti tecnico-normativi di diritto interno. 1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo*", dello stesso Disegno si precisa:

«L'intervento di regolamentazione ha come obiettivo principale quello di ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato ai bisogni emergenti e più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni, secondo i principi dell'universalismo selettivo.

In questa prospettiva vengono proposti interventi che saranno realizzati attraverso l'esercizio di apposite deleghe conferite al Governo, specificamente finalizzate a:

- a) introdurre una misura nazionale di contrasto della povertà, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire in tutto il territorio nazionale [...].»

Inoltre, quasi a prevenire obiezioni circa la competenza dello Stato ad intervenire nella materia socio-assistenziale, di pertinenza delle Regioni, si specifica:

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Le disposizioni contenute nel provvedimento in esame disciplinano materia di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, per quanto attiene all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto della povertà, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire in tutto il territorio nazionale.

Contestualmente il disegno di legge di delega interviene in termini di razionalizzazione e di riordino delle prestazioni assistenziali, anche di carattere previdenziale, rientranti nella competenza esclusiva dello Stato.

È tuttavia prevista l'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in sede di attuazione della delega.

Il DdL, presentato dal Ministro l'8 febbraio 2016, discende dalla Legge di Stabilità (o Finanziaria) del 2016, n. 208 del 28 dicembre 2015 che, al comma 386, sancisce:

«Al fine di garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo denominato «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale», al quale sono assegnate le risorse di 600 milioni di euro per l'anno 2016 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, che costituiscono i limiti di spesa ai fini dell'attuazione dei commi dal presente al comma 390. Il Piano, adottato con cadenza triennale mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, individua una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà.»

Insomma, dopo un vuoto di 15 anni dalla Riforma del Titolo V della Costituzione, e dopo diversi anni di una devastante e perdurante crisi economica mondiale, lo Stato sembra avvertire il dovere di iniziare a farsi carico di una prima sperimentazione dei LIVEAS/LEP!

2. Il Sud rimosso

Nonostante questo apprezzabile sforzo, colpisce che nella Relazione introduttiva al Disegno di Legge, vi sia solo un fugace cenno al dramma del Sud e alla necessità di garantire – anche mediante una riorganizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – il rispetto dei LIVEAS/LEP:

«A fronte dell'eterogeneità estrema del nostro sistema territoriale – secondo l'ultima rilevazione dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nelle regioni i comuni spendono per interventi sociali da meno di 25 euro *pro capite* a più di 250, con il sud che spende meno di un terzo del nord-est – appare opportuna una rivisitazione delle regole di governo del settore, prevedendo in particolare meccanismi di coordinamento più forti in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, istituendo un organismo partecipato dalle regioni, dalle province autonome, dalle autonomie locali e dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), oltre che compiti di vigilanza sul rispetto dei livelli essenziali. Il Ministero potrà a tale fine riorganizzarsi.»

Analizzando i dati dell'Indagine ISTAT sulla “Spesa sociale dei comuni singoli e associati”, aggregati per ripartizioni geografiche, è possibile osservare come i valori medi della spesa pro-capite si attestino fra il massimo del Nord-est (circa 160 euro) ed il minimo del Sud (51,3 euro), con una media, per

l'Italia, di poco più di 117 euro (Tav. 1).¹

Tav. 1 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati - ripartizione geografica - Anno 2012 (valori assoluti, percentuali e spesa pro-capite)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Spesa (a)		Spesa pro-capite (b)
	Valori assoluti	Valori percentuali	
Nord-ovest	1.991.474.873	28,8	126,0
Nord-est	1.831.318.554	26,1	159,5
Centro	1.681.481.387	24,0	144,5
Sud	716.788.043	10,2	51,3
Isole	761.329.004	10,9	114,7
ITALIA	6.982.391.861	100,0	117,3

Se disaggregati per Regioni (Tav. 1.1), tuttavia, i dati della spesa media pro-capite rendono molto più chiaramente la distanza fra Nord (con punte di più di 277 euro in Valle d'Aosta e 259,3 euro in Trentino), Centro (con i 171 euro, circa, del Lazio) e Sud, con un livello minimo di spesa in Calabria, di soli 24,6 euro per residente ed il valore *massimo* di 66,4 euro in Basilicata.

Tav. 1.1 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione - Anno 2012 (valori assoluti, percentuali e spesa pro-capite)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Spesa (a)		Spesa pro-capite (b)
	Valori assoluti	Valori percentuali	
Piemonte	570.559.389	8,2	130,7
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	35.251.923	0,5	277,1
Liguria	194.458.735	2,8	124,2
Lombardia	1.191.204.826	17,3	122,2
Trentino-Alto Adige/Südtirol	268.295.692	3,8	259,3
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>134.061.445</i>	<i>1,9</i>	<i>264,3</i>
<i>Trento (c)</i>	<i>134.234.247</i>	<i>1,9</i>	<i>254,4</i>
Veneto	540.019.419	7,7	110,9
Friuli-Venezia Giulia	294.340.028	4,2	241,3
Emilia-Romagna	728.663.415	10,4	167,1
Toscana	491.761.585	7,0	133,6
Umbria	78.587.048	1,1	88,8
Marche	167.172.094	2,4	108,3
Lazio	943.960.660	13,5	170,7
Abruzzo	80.014.005	1,1	61,1
Molise	13.110.393	0,2	41,9
Campania	268.931.332	3,9	46,6
Puglia	268.130.230	3,8	66,2
Basilicata	38.331.446	0,5	66,4
Calabria	48.270.637	0,7	24,6
Sicilia	384.521.522	5,5	76,9
Sardegna	376.807.482	5,4	229,9
ITALIA	6.982.391.861	100,0	117,3

¹ ISTAT, *Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati*, in <http://www.istat.it/it/archivio/166482>. I dati, pubblicati il 6.8.2015, fanno riferimento al 2012, anno più recente disponibile.

Per le isole, il valore medio di 114,7 euro, non rende conto dello scarto rilevante fra i 230 euro, circa, della Sardegna ed i 76,9 euro della Sicilia (cioè, un rapporto di 3 ad 1).²

In generale, però, non può farsi a meno di rilevare l'esiguità della spesa complessiva per il *Welfare* locale (meno di 7 miliardi di euro), circa lo 0,5% del pil nazionale (anno 2012, ed ancora meno nel 2013, secondo le anticipazioni dell'ISTAT), a fronte della spesa sanitaria, vicina al 7% (anno 2014), e di una spesa previdenziale che oscilla fra il 19,5% (anno 2012)³ ed il 15,8% del prodotto interno lordo, secondo l'OECD (anno 2014).⁴

Ma l'inconsistenza o irrilevanza della spesa sociale appare ancor più stridente ove si consideri l'andamento dell'incidenza della povertà assoluta e relativa. I dati più recenti dell'ISTAT⁵ ci dicono che il fenomeno colpisce – con caratteri ormai strutturali e che appaiono immutabili – le famiglie del Sud Italia, con valori percentuali e numerici doppi rispetto al Nord e al Centro, nel caso della povertà assoluta (Grafico 1).

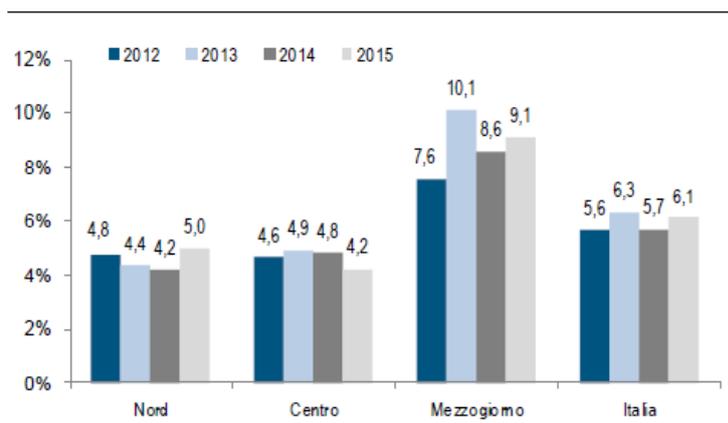


Grafico 1. Incidenza della povertà assoluta (famiglie) per ripartizione geografica – Anni 2012-2015, valori percentuali. Fonte: ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2015*.

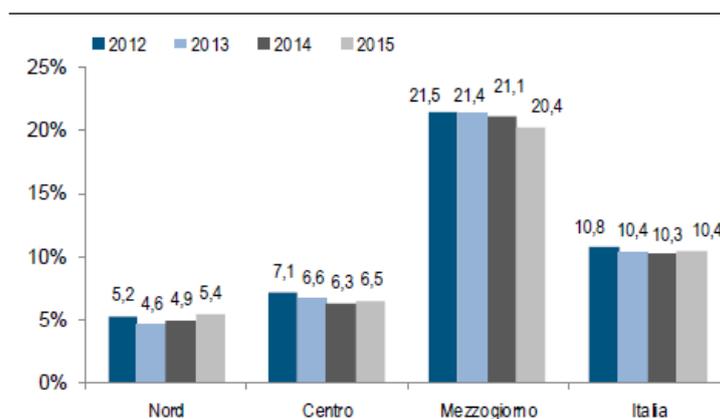


Grafico 2. Incidenza della povertà relativa (famiglie) per ripartizione geografica - Anni 2012-2015, valori percentuali. Fonte: ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2015*.

² Ibid.

³ «Nel 2012 la spesa per prestazioni sociali erogate in Italia dagli enti di previdenza è pari a 305.576 milioni di euro, il 19,5 per cento del Pil e corrisponde a un importo pro capite di 5.132 euro. A livello territoriale permangono ampie differenze, con spese per prestazioni pro capite più elevate nelle regioni del Centro-Nord.» ISTAT, *Noi Italia 2015*, in <http://noi-italia2015.istat.it/>.

⁴ Cfr. OECD, *Pensions at a Glance 2015*, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8115201e.pdf?expires=1470906397&id=id&accname=guest&checksum=3D254165F315A6AC30E8C4B716FFB021>, p. 290.

⁵ ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2015*, in <http://www.istat.it/it/archivio/164869>.

Ed ancora maggiori se si analizza la povertà relativa: per il 2015, il valore del 20,4% del Meridione si contrappone al 5,4% del Nord e al 6,5% del Centro (Grafico 2).

Scrivono l'ISTAT:

«Nel 2015, 1 milione 582 mila famiglie (il 6,1% delle famiglie residenti) risulta in condizione di povertà assoluta in Italia, per un totale di 4 milioni e 598 mila individui (7,6% dell'intera popolazione) [...], il valore più alto dal 2005. Dopo essere salita al 5,6% nel 2012, l'incidenza di povertà assoluta è rimasta sostanzialmente stabile intorno al 6% negli ultimi tre anni per le famiglie, mentre è in crescita in termini di individui (7,6% nel 2015, 5,9% nel 2012). A livello territoriale è il Mezzogiorno a registrare i valori più elevati di povertà assoluta (9,1% di famiglie, 10,0% di persone) e il Centro quelli più bassi (4,2% di famiglie, 5,6% di persone). In leggero calo, dal 19,1% al 18,7%, l'intensità della povertà che, in termini percentuali, indica quanto la spesa mensile delle famiglie povere è mediamente sotto la linea di povertà, ovvero "quanto poveri sono i poveri".

[...]

Tra le persone coinvolte 2 milioni 277 mila sono donne (7,3% l'incidenza), 1 milione 131 mila sono minori (10,9%), 1 milione 13 mila hanno un'età compresa tra 18 e 34 anni (9,9%) e 538 mila sono anziani (4,1%). Un minore su dieci, quindi, nel 2015 si trova in povertà assoluta (3,9% nel 2005). Negli ultimi dieci anni l'incidenza del fenomeno è rimasta stabile tra gli anziani (4,5% nel 2005) mentre ha continuato a crescere nella popolazione tra i 18 e i 34 anni di età (9,9%, più che triplicata rispetto al 3,1% del 2005) e in quella tra i 35 e i 64 anni (7,2% dal 2,7% nel 2005) [...].»⁶

In questo scenario, "fatto" di persone e famiglie, in particolare donne, bambini, giovani e anziani, disabili, in condizione economica e psico-fisica di grave fragilità, si colloca la prossima sperimentazione del SIA che, benché misura limitata, si propone quale LIVEAS/LEP nazionale. Per la cui attuazione, i Ministri del Lavoro e dell'Economia hanno emanato il 26 maggio 2016 un decreto congiunto che finalizza al sostegno dell'inclusione 750 milioni di euro, individuando alcuni criteri di perequazione fra le Regioni con un evidente obiettivo di redistribuzione delle risorse, riequilibrando (almeno in parte) le *chance* dei potenziali beneficiari:

«2. Le risorse di cui al comma 1 vengono ripartite in maniera che ai residenti di ciascuna Regione e Provincia autonoma siano attribuite Carte SIA per un valore complessivo di risorse proporzionale alla popolazione in condizione di maggior bisogno residente nella medesima Regione e Provincia autonoma, stimata secondo le modalità di cui al comma 3.

3. A ciascuna Regione e Provincia Autonoma è attribuita una quota di risorse come da Tabella 1, che costituisce parte integrante del presente decreto, calcolata sulla base della media ponderata dei seguenti indicatori:

- a. quota di popolazione regionale in condizione di "povertà assoluta" sul totale della popolazione nazionale in tale condizione, stimata sulla base delle statistiche Istat disponibili a livello di ripartizione territoriale e calcolata come valore medio nell'ultimo triennio disponibile; peso nella media pari al 50 per cento;
- b. quota di popolazione regionale in condizione di "grave deprivazione materiale" sul totale della popolazione nazionale in tale condizione, stimata sulla base delle statistiche Istat disponibili a livello regionale e calcolata come valore medio nell'ultimo triennio disponibile; peso nella media pari al 25 per cento;
- c. quota di "persone che vivono in famiglie con intensità lavorativa molto bassa" sul totale della popolazione nazionale in tale condizione, stimata sulla base delle statistiche Istat disponibili a livello regionale e calcolata come valore medio nell'ultimo triennio disponibile; peso nella media pari al 25 per cento.»⁷

⁶ ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2015*, p. 2.

⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Decreto 26 maggio 2016, Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale.* (GU Serie Generale, n.166 del 18-7-2016).

Regioni	Quota di popolazione in povertà assoluta (media 2012-14) (A)	Quota di popolazione in condizione di grave deprivazione materiale (media 2012-14) (B)	Quota di popolazione in famiglie con intensità lavorativa molto bassa (media 2012-14) (C)	Quota regionale (0,5*A+0,25*B+0,25*C)	Risorse per i residenti in ciascuna Regione / Provincia Autonoma
Piemonte	6,10%	3,30%	4,60%	5,00%	37.664.425
Valle d'Aosta	0,20%	0,10%	0,20%	0,20%	1.222.246
Liguria	2,20%	2,00%	1,90%	2,10%	15.424.974
Lombardia	13,70%	12,10%	8,70%	12,10%	90.508.818
P.A. di Bolzano / Bozen	0,70%	0,20%	0,30%	0,50%	3.647.971
P.A. di Trento	0,70%	0,30%	0,50%	0,60%	4.219.057
Veneto	6,80%	2,70%	4,20%	5,10%	38.331.581
Friuli-Venezia Giulia	1,70%	1,10%	1,10%	1,40%	10.288.053
Emilia-Romagna	6,10%	4,50%	3,50%	5,10%	37.886.271
Toscana	4,90%	3,40%	4,60%	4,50%	33.417.110
Umbria	1,20%	0,90%	1,10%	1,10%	8.238.802
Marche	2,00%	2,00%	1,80%	2,00%	14.681.423
Lazio	7,70%	6,30%	8,00%	7,40%	55.731.052
Abruzzo	2,90%	1,50%	2,00%	2,40%	17.628.052
Molise	0,70%	0,50%	0,70%	0,60%	4.794.813
Campania	12,90%	15,70%	18,40%	15,00%	112.457.965
Puglia	9,00%	14,40%	9,50%	10,50%	78.679.621
Basilicata	1,30%	1,50%	1,50%	1,40%	10.415.115
Calabria	4,40%	4,90%	5,70%	4,80%	36.197.303
Sicilia	11,20%	19,90%	17,50%	15,00%	112.236.879
Sardegna	3,70%	2,60%	4,10%	3,50%	26.328.469
TOTALE	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	750.000.000

DM 26 maggio 2016 - TABELLA 1. Ripartizione delle risorse disponibili.

A queste risorse vanno oggi ad aggiungersi quelle previste dall'Avviso del 3 agosto 2016, n. 3, dello stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e finanziato con il Fondo Sociale Europeo per ulteriori 487 ME, circa, per le annualità 2016-2019.⁸

Si tratta di cifre non irrilevanti. Ma, dopo anni di massicci disinvestimenti nel *Welfare* (Tav. 2), l'entità di tali finanziamenti sembra risarcire solo parzialmente i tagli (ed i danni) procurati alle politiche sociali nel nostro Paese. E, cioè, al sistema dei servizi e, quindi, alle persone e alle famiglie destinatarie degli interventi e delle prestazioni di quei servizi.

⁸ <http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Pagine/Avviso-PON-Inclusione-3-agosto-2016.aspx>.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fondo Nazionale per le Politiche Sociali	1.464,2	1.420,5	435,2	218	42,9	343,7	297,4	312,9
di cui: Fondi destinati alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano	656,4	518,2	380,2	178,5	10,8	295	262,6	278,1
Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza	43,9	43,7	39,9	35,1	39,9	39,1	28,7	28,7
Fondo Non Autosufficienza	300	400	400	0	3,8	275	350	400
Fondo per la Famiglia	346,4	185,6	181,9	25	70	21	22,9	22,6

Tab. 2 Risorse dei principali Fondi sociali – Anni 2008-2015. Valori in ME.⁹

In ogni caso appare evidente come il SIA costituisca una novità significativa che potrebbe modificare la fisionomia del nostro fragile Stato Sociale – certo gradualmente e se la volontà dichiarata di pervenire, per questa via, alla costruzione di un reddito di inclusione, ancorché fondato sulle basi di un universalismo selettivo, non verrà contraddetta dalla realtà.

È tuttavia difficile immaginare che queste misure possano, di per sé, rimettere in gioco un Sud negato, dimenticato e rimosso dall'agenda politica negli ultimi decenni.

3. Le proposte dei CROAS dell'Area Sud

Tutto ciò premesso, nella consapevolezza che il *Welfare* costituisce un fondamentale sistema di tutela, di inclusione, di coesione e di dinamismo, i Consigli Regionali degli Ordini degli Assistenti Sociali di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia

IMPEGNANO LO STATO E LE REGIONI

a realizzare un progressivo incremento delle risorse destinate all'attuazione della legge 328/2000, dall'attuale disponibilità dello 0,5%, circa, del PIL, all'obiettivo minimo di una dotazione finanziaria a favore dei Comuni singoli ed associati di una quota non inferiore all'1% dello stesso PIL.¹⁰

CHIEDONO ALLO STATO

- di attivare ogni opportuna azione perché la spesa sociale dei Comuni singoli ed associati venga esclusa dal patto di stabilità;
- di defiscalizzare gli investimenti sociali da parte di cittadini, famiglie, Soggetti ed Agenzie del Terzo Settore ed Imprese, finalizzati allo sviluppo;¹¹
- di incrementare in modo significativo le risorse del Fondo delle Politiche Sociali a favore delle Regioni del Mezzogiorno al fine di consentire una reale perequazione della spesa sociale

⁹ Fonte: *Rapporto Sbilanciamoci 2016. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, in <http://controfinanziaria.sbilanciamoci.org/rapporto2016/rapportobilanciamoci2016.pdf>.

¹⁰ Detto obiettivo può essere perseguito operando, nell'arco di 3-5 anni, un graduale riequilibrio della spesa fra i settori della previdenza e della sanità a favore dell'area sociale, indirizzando verso quest'ultima risorse modeste rivenienti da oneri impropri oggi a carico dei sistemi previdenziale e sanitario.

¹¹ In una prospettiva generativa e di diffusione della "Responsabilità Sociale d'Impresa" (SCR, *Social Corporate Responsibility*), la defiscalizzazione può – ad esempio – incentivare la costituzione di Fondi a regia regionale per lo sviluppo, per il sostegno al Terzo Settore, per alimentare il SIA, per il microcredito, ecc..

dei Comuni singoli e associati, ovvero garantire “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [...] su tutto il territorio nazionale” (art. 117, lett. m, Cost.).

**IMPEGNANO IL CONSIGLIO NAZIONALE ED I CONSIGLI REGIONALI
DELL'ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI**

a condividere e sostenere in ogni sede opportuna il presente
Manifesto per il Sud, Manifesto per l'Italia.

Bari, 10 settembre 2016

per i CROAS di Basilicata, della Calabria, della Campania, della Puglia e della Sicilia

Luisa Comitino

Amalia Talarico

Gerarda Molinaro

Antonio Nappi

Giuseppe Graceffa