

# congiunture

## Basilicata sociale: l'organizzazione della rete dei servizi di prossimità per una comunità inclusiva

1/2025





“

La solidarietà del genere umano non è solo un segno bello e nobile, ma una necessità pressante, un “essere o non essere”, una questione di vita o di morte.

*Immanuel Kant*

”





# Dal welfare state al welfare di comunità: l'inclusione nel segno della partecipazione



**Vincenzo CAVALLO**

Segretario generale  
Cisl Basilicata

Le politiche sociali sul territorio sono un pezzo fondamentale per realizzare quella prossimità, quella protezione e quella inclusività dei cittadini assolutamente essenziale per la qualità della vita delle persone e per arginare la vulnerabilità.

La fragilità è una dimensione ineliminabile della condizione umana con la quale è necessario fare seriamente i conti. Ciò vuol dire che le politiche sociali vanno ripensate per far fronte alle nuove esigenze della popolazione, esigenze che cambiano in continuazione, perché emergono sempre nuovi bisogni al mutare del contesto. E il contesto della Basilicata è in grande evoluzione come abbiamo visto.

Certamente servono ospedali di eccellenza per curare le acuzie, ma è urgente attrezzare ovunque una sanità di territorio' che sappia intervenire in modo rapido e diffuso e che sia capace di unire la necessaria assistenza medica con un accompagnamento umano e delle infrastrutture sociali.

**Bisogna trasformare il welfare. Dal welfare state, oggi insostenibile, al welfare di comunità, dove hanno un ruolo fondamentale i corpi intermedi, le associazioni e gli altri attori sociali tra cui appunto il sindacato, ma tutto questo va fatto con grande senso di responsabilità e tenendo presente le criticità che ci caratterizzano.**

Dobbiamo affrontare questioni come l'invecchiamento, la cronicità, la disabilità, le disuguaglianze e gli stili di vita inadeguati, con una strategia che riesca ad ampliare il nostro sguardo sul mondo in una visione di welfare non più inteso come insieme di interventi meramente riparativi, che arrivano quando magari il quadro è compromesso, ma in ottica preventiva e come strumento di promozione attiva del diritto di ogni cittadino di sviluppare la propria persona e di partecipare effettivamente alla vita politica, economica e sociale del Paese, così come prescritto dall'art. 3 della Costituzione che, non a caso, è citato proprio all'art. 1 della Legge 328/2000, pilastro della programmazione delle politiche sociali, per certi versi ancora non compiutamente attuato.

**Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.**

La Basilicata è afflitta da numerose criticità, a nostro avviso la principale è il progressivo ed inarrestabile declino demografico poiché continua a perdere popolazione a causa della costante emigrazione giovanile e non solo. Negli ultimi anni, infatti, si è aggiunta anche l'emigrazione della fascia di età 55-70 anni per ricongiungersi con i nuclei familiari dei figli al Nord, quindi assistiamo ad un progressivo invecchiamento della popolazione che si unisce ad una bassa natalità, perché mancano le fasce di popolazione in età fertile.

E in un territorio vasto con poca popolazione tutti i servizi diventano diseconomici. Infatti, la Basilicata risente di una scarsa presenza di servizi sociali, di servizi di trasporto, di servizi per anziani e minori, e questo si ripercuote sulla qualità della vita.

È cosa nota che la Basilicata, anche se in posizione leggermente migliore rispetto alle altre regioni del Sud, è sempre in fondo alle classifiche italiane per la qualità della vita. Anche questa valutazione negativa della qualità della vita, insieme alle scarse opportunità di lavoro, spinge le persone ad emigrare, generando un

circolo vizioso che di anno in anno diventa sempre più preoccupante.

La mancanza di posti di lavoro diventa così sia la causa che l'effetto di questo lento declino, al punto che **le politiche del lavoro da sole non servirebbero a risollevare la condizione dei lucani, non basta insediare qualche stabilimento produttivo, se non si risolve ad esempio il problema dei servizi di trasporto per i cittadini e di collegamenti viari che rendono questa terra difficilmente raggiungibile con qualsiasi mezzo, e che rende poco conveniente investire in loco proprio per la scarso numero di utenti di servizi di trasporto come diretta conseguenza dello spopolamento.**

Le politiche sociali nella nostra regione devono saper gestire in maniera anche innovativa alcune criticità pesanti come l'invecchiamento, le patologie croniche, le risorse scarse, le disuguaglianze sociali e territoriali, la mancanza di coordinamento.

La sfida è quella di provare a costruire dei servizi su misura per i territori, dove le persone sono poche ma hanno comunque desideri e esigenze. **La risposta sta nelle politiche su misura e non su quelle standard.**

Per la Basilicata le sfide cruciali sono davvero tante, e richiederebbero un occhio attento e clinico nell'osservare la situazione critica in cui la Basilicata è immersa, per tradurre i bisogni della popolazione in servizi e progetti. La popolazione lucana, le comunità che vivono nei diversi territori non fanno mancare idee e proposte: **ascoltiamoli, mettiamoci al loro servizio, sosteniamo le loro energie**, questo è il compito della macchina amministrativa e anche delle parti sociali: sostenere e rafforzare le capacità che le comunità esprimono.

# Società, welfare, persone e comunità in Basilicata: una sintesi



## **Rocco LIBUTTI**

Referente Terzo settore Anteas Basilicata, autore della ricerca «Società, welfare, persone e comunità in Basilicata»

**L**a ricerca «Società, welfare, persone e comunità» è uno studio del contesto regionale, della condizione della popolazione anziana e delle politiche socio-sanitarie in Basilicata mediante un lavoro di raccolta ed analisi di dati su aspetti socio-demografici, sociali e culturali a livello regionale, con un focus sul quadro generale della programmazione degli interventi, delle norme e dati più rilevanti relativamente al sistema dei servizi socio-sanitari sul territorio lucano.

È strutturato in capitoli tematici che danno modo al lettore, step-by-step, di cogliere problemi, bisogni e prospettive di fasce di popolazione che devono essere al centro dell'attenzione delle politiche sociali, sia per la dimensione assunta che per le caratteristiche di fragilità: minori, anziani, stranieri, persone in situazione di povertà estrema, tossicodipendenti.

Si tratta di un lavoro che, raccogliendo dati statistici, norme e atti di programmazione, si mette a disposizione della comunità locale e del decisore politico, offrendo elementi significativi per orientare e ispirare azioni che possano contribuire allo sviluppo sociale, civile ed economico della nostra regione.

Ciò che emerge dal report è una realtà sociale ambivalente, accanto a timidi progressi di ripresa economica è attraversata da disuguaglianze, da povertà tradizionali e da forme nuove di

impoverimento, dalle fragilità connesse all'invecchiamento, dalle situazioni di disagio che colpiscono in particolare i giovani per la mancanza di lavoro, ma anche per il deficit educativo e le situazioni di emarginazione e solitudine.

Così come anche la normale vita quotidiana delle persone e delle famiglie è attraversata da fatiche e criticità. Lo svolgimento dei compiti di cura e le responsabilità giornalieri, la cura e la crescita dei figli, la cura delle persone anziane con fragilità. Ovunque si misurano ancora bisogni e necessità di potenziamento dei servizi sociali, vale a dire di quei servizi che promuovono la cura delle relazioni umane.

**L'interfaccia e l'integrazione con l'ambito sanitario, inoltre, dà valore aggiuntivo ai servizi per la salute mentale, tossicodipendenza, non autosufficienza, disabilità ed anziani.**

È importante dare corso con tempestività a quanto previsto dalla D.G.R. 948 del 30/12/2022 con cui è stato adottato il Piano Operativo Territoriale che prevede la costituzione di 19 Case della Comunità, 6 COT (Centrale Operativa Territoriale) e 5 Ospedali di Comunità in tutta la regione. C'è da prendere atto di un forte ritardo delle attività programmate.

Le Case di comunità costituiscono il luogo fisico di prossimità dove le persone possono accedere per entrare in contatto con il sistema di assistenza sanitaria e socio-sanitaria attraverso i PUA (Punti Unici di Accesso). È in tale ambito territoriale che si realizza un modello organizzativo integrato e multidisciplinare dove viene posta «la persona al centro».

L'unità multidisciplinare costituisce una vera antenna sociale sul territorio ed individua al suo interno il case manager, l'operatore di riferimento della persona in difficoltà. Questi sono i nuovi orizzonti del concetto di salute: **una comunità che crea giustizia è una giustizia che crea comunità.** Si favoriscono con questa organizzazione sinergie sempre più efficaci tra i vari attori che

concorrono a generare salute, ovvero benessere sociale nella comunità, un dialogo tra dimensione sociale e sanitaria, tra pubblico e privato.

Inoltre, occorre evidenziare che l'offerta dei servizi di assistenza residenziale non soddisfa in pieno la domanda reale (bisogno di assistenza sulla base delle necessità epidemiologiche rilevate in Basilicata secondo lo standard di 10 posti letto per 1000 anziani, proposto dal Ministero della Salute, il valore complessivo dei posti letto è di 1300)

Ad oggi sono state accreditate 22 strutture di RSA con 416 posti letto ed autorizzate 11 strutture residenziali con 197 posti letto, per un totale di 613 posti letto a fronte di 1300 calcolati secondo gli standard ministeriali.

Atteso che non si intravedono dinamiche sociali in grado di invertire la tendenza all'invecchiamento, essa rappresenta la sfida e la criticità di fondo del welfare regionale che deve far fronte in modo efficace all'emergente domanda nell'ambito della cronicità e dell'assistenza sociale e socio-sanitaria.

Per le strutture residenziali socio-assistenziali è stato approvato di recente, da parte della Giunta Regionale, la D.G.R. N. 202400388 del 25/07/2024, il manuale per le procedure di accreditamento che indica solo il procedimento amministrativo, senza individuare i requisiti qualitativi-standard strutturali, tecnologici ed organizzativi così come previsto dalla normativa vigente.



# Sviluppare un welfare di prossimità, attento alla eterogeneità dei bisogni e delle aspirazioni



## **Luana FRANCHINI**

Segretaria Cisl Basilicata  
Responsabile Centro Studi  
Pensiero Futuro

Il Welfare è un fattore di sviluppo di una comunità, perché sistemi territoriali di protezione sociale forti e ben organizzati svolgono una funzione fondamentale, oltre che nel rispondere ai bisogni di salute, di assistenza, educazione e di servizi di prossimità, anche nel costruire una società coesa e preparata, e contribuisce a creare economie complessivamente più solide, perché aumenta nelle persone e quindi nell'intero sistema la capacità di adattamento e di proattività verso le proprie aspirazioni.

Fra le differenze esistenti tra il Nord e il Sud del Paese, una delle più profonde è proprio quella sul welfare e la spesa sociale, che si traduce in una diversa accessibilità ai servizi essenziali da parte dei cittadini a seconda della regione o della città/paese in cui abitano.

**Nascere e vivere a Bergamo o a Matera implica una possibilità diversa di iscrivere una bambina all'asilo, di fare attività extrascolastica, di raggiungere un ospedale in tempi ragionevoli, dall'ultima classifica sulla qualità della vita in Italia 2024 del Sole 24 ore emerge che nella dimensione Demografia, salute e società Matera si colloca all'86esimo posto e Potenza addirittura al 103esimo posto, segnalando proprio in questa dimensione, rispetto alle altre, la sua performance peggiore.**

Nel Welfare Italia Index 2024 di Unipol, che misura il ranking di ogni regione rispetto alla qualità del welfare territoriale, la

Basilicata è al 19° posto, ossia terzultima. Dopo di essa c'è la Campania e la Calabria. Nel 2023 la Basilicata si collocava allo stesso posto e con una performance leggermente migliore (61,4), mostrando quindi una cristallizzazione delle criticità, ma ciò che forse è ancora più pericoloso della postazione in fondo alla classifica è il distacco che c'è tra la prima in classifica, ossia la Provincia Autonoma di Trento con un punteggio di 79,7 e la Basilicata con il 59,5.

Un divario di venti punti che determina una polarizzazione geografica – quasi non si vivesse tutti nella stessa nazione e non si godesse tutti degli stessi diritti sanciti dalla Costituzione – e una profonda differenza di qualità della vita, di diritti di cittadinanza e di salute.

**Infatti, chi nasce a Trento ha una aspettativa di vita per gli uomini pari a 82,2 anni chi nasce in Basilicata una pari a 80, due anni in meno, conseguenza della diversa accessibilità ai servizi, alle cure e ai programmi di prevenzione.**

Molto spesso si pensa che sia una carenza di risorse, in realtà negli ultimi anni anche grazie al contributo del PNRR e la quota di riserva destinata al Meridione, anche al Sud la spesa sociale è aumentata, ma restano forti le criticità in termini di indicatori di risultato ed efficacia della spesa, dei servizi realizzati e delle prestazioni erogate che producono l'effetto della cristallizzazione nel tempo dei divari, come osservato con il Welfare Italia Index.

Anche nella spesa sociale si manifesta il fenomeno definito come «fattore Sud», che si concretizza in due modi: in primo luogo i costi dei servizi sono più elevati, ma la loro qualità è inferiore rispetto al Nord; in secondo luogo vi è una minore allocazione di risorse, che si traduce in un'offerta ridotta di servizi, sia in termini qualitativi che in termini quantitativi, e questo si rileva in particolar modo nell'investimento pro capite nei servizi di polizia locale, nel supporto all'istruzione e nei servizi sociali, nonostante il contesto di maggiore povertà richiederebbe maggiore investimento.



Tuttavia, in Basilicata nel 2023 la spesa sociale procapite media nei comuni è stata pari a 128 euro, con una notevole variazione rispetto al 2019 in cui era di 95 euro, di circa il 35%, proprio a dimostrazione dell'effetto PNRR. La media italiana è di 107 euro, avvicinandosi alla spesa media del Nord che è stata storicamente superiore a quella delle regioni meridionali. Ad esempio, la Basilicata nel 2023 ha avuto addirittura una spesa sociale procapite superiore a quella dell'Emilia Romagna (123 euro) che nel Welfare Italia Index è seconda per qualità del welfare, mentre la Basilicata è al 19° posto come abbiamo visto.

A maggior ragione emerge che al «fattore Sud» bisogna aggiungere che l'efficacia degli interventi è determinata, oltre che da un buon livello di spesa sociale, anche da una buona rilevazione dei bisogni e dall'efficacia della governance e della macchina amministrativa.

In tal senso, un grande traguardo che la Basilicata deve raggiungere è la costruzione di una vera e propria rete tra enti territoriali, enti funzionali, professionisti, volontariato, Terzo settore per realizzare una autentica integrazione comunitaria di risposta ai bisogni, ma anche alle aspirazioni delle persone, poiché il welfare si rivolge a tutte le diverse fasce di età con diversi bisogni ma anche diverse aspirazioni, declinando una visione di welfare non più inteso come insieme di interventi meramente riparativi di una condizione di difficoltà, ma come strumento di promozione attiva del diritto di ogni cittadino di sviluppare la propria persona e di partecipare effettivamente alla vita politica, economica e sociale del contesto in cui vive.

È competenza delle regioni la responsabilità e l'attuazione delle politiche sociali, sanitarie e socio-sanitarie, in un quadro di livelli essenziali delle prestazioni sociali. Tra gli strumenti di governance con cui si realizza la spesa sociale e la costruzione degli interventi e dei servizi sociali vi sono gli ambiti socio-territoriali «sede della programmazione, concertazione e coordinamento degli interventi sociali e delle altre prestazioni integrate e attive a livello locale».

In Basilicata tali ambiti socio-territoriali o ATS sono nove:

- Potenza;
- Matera;
- Alto Basento (Comune capofila Pietragalla);
- Val d'Agri (Comune capofila Marsicovetere);
- Vulture Alto Bradano (Comune capofila Rapolla);
- Marmo Platano Melandro (Comune capofila Picerno);
- Lagonegrese Pollino (Comune capofila Viggianello);
- Metapontino Collina Materana (Comune capofila Policoro);
- Bradanica Medio Basento (Comune capofila Irsina).

Sebbene il D.Lgs. 147/2017 raccomandò l'adozione di partizioni omogenee per ATS e delimitazioni territoriali dei distretti sanitari e dei centri per l'impiego, entrambe di più antica determinazione, la Basilicata ha scelto di non far coincidere i confini geografici degli ambiti socio-territoriali con quelli dei centri per l'impiego e dei distretti sanitari, che quindi non sono sovrapponibili ed hanno altri comuni di riferimento tra le sfere del settore sociale, sanitario e lavoro.



Può essere utile a questo proposito riportare lo studio sulla governance e la spesa dei servizi sociali territoriali (CNEL, 2024) che ha classificato gli ambiti socio-territoriali italiani in cluster sulla base di alcuni indicatori tra cui:

- approccio multifondo: numerosità delle fonti di finanziamento utilizzate per attuare la pianificazione che produce differenze stesse modalità organizzative e gestionali;
- disponibilità o meno di un piano di zona o documento analogo dove si definiscono i criteri principali degli interventi da applicare a livello locale;
- livello di integrazione tra aree settori/politiche: intensità dell'integrazione tra politiche sociali e altre politiche (del lavoro, scolastiche, sanitarie e della sicurezza);
- capacità di monitoraggio: esistenza di un sistema di monitoraggio funzionale alla pianificazione che sappia presidiare le cinque aree di intervento: anziani, minori, immigrazione, povertà, disabilità;
- coinvolgimento attori della pianificazione: tavoli tecnici, equipe multidisciplinari, co-progettazione;
- rafforzamento dei servizi intesi come differenza tra la realizzazione, il rafforzamento o la nuova attivazione di interventi e servizi relativi alla fase di accesso valutazione e progettazione e nelle specifiche misure per il sostegno e l'inclusione sociale nel triennio 2019-2021;
- la numerosità media di comuni e la popolazione media afferente all'ATS.

Valutando questi indicatori emerge una tipologia di modalità di lavoro e quindi di offerta di servizi che rientra in un certo tipo di classificazione e tipizzazione.

La Basilicata, insieme a Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Molise, è stata inserita nel cluster «gli isolati», ossia ATS caratterizzati da un minore utilizzo di modalità differenti di coinvolgimento degli attori nell'ambito della pianificazione, con capacità di monitoraggio non diffusa, più basso livello di integrazione tra settori/politiche, ricorso a un numero di fonti di finanziamento limitato, rafforzamento dei servizi meno diffuso, popolazione media minore, numerosità media dei comuni tra i 6 e i 14 nella gran parte dei casi, una fascia di popolazione dell'ambito prevalente sotto i 50.000 abitanti. È più frequente la mancata disponibilità di un piano di zona o documento equivalente.

Gli ATS rientranti in questo cluster (19%) sembrano essere più caratterizzati dal punto di vista geografico, sono le realtà nelle quali con più frequenza si pratica una pianificazione di frontiera: nelle isole, nelle aree interne e, comunque, in contesti non densamente abitati. In questo caso, le dimensioni di analisi osservate non denotano necessariamente incapacità a pianificare quanto necessità di adattare la pianificazione a contesti geografici specifici, presenti in un determinato contesto sociale, con bisogni specifici, dove può risultare più complicato monitorare le diverse aree di intervento così come collaborare con altri attori, ma allo stesso tempo non c'è bisogno di utilizzare molte (troppe?) fonti di finanziamento.

Ancora una volta emerge come la struttura geografica/demografica della Basilicata, ossia l'essere una grande area interna, in quanto regione estesa ma con una bassa densità abitativa suddivisa in piccoli e piccolissimi comuni distanti tra loro e con un sistema viario e di trasporto pubblico che non riesce in modo capillare ed ottimizzato a garantire la mobilità degli abitanti, influenza l'andamento e l'efficacia delle politiche, in questo caso in ambito sociale.

**Queste caratteristiche, quindi, richiedono una programmazione politica ed amministrativa che, conoscendo in maniera approfondita i punti di debolezza e le loro cause, riesca a**

compensare e a rimediare a queste fragilità, attraverso interventi in grado di rilevare il bisogno vero, sia delle persone che della comunità di un contesto locale. Ad esempio, alle maglie larghe e disperse della struttura orografica e territoriale lucana, occorre contrapporre le maglie strette, dialoganti di una rete di cooperazione e collaborazione tra enti pubblici, realtà associative, operatori, terzo settore per offrire politiche integrate, servizi, interventi, spazi di socializzazione.

Inoltre, la Regione Basilicata può prendere in considerazione la possibilità di far coincidere i confini degli ambiti socio-territoriali con i distretti sanitari ed i centri per l'impiego in modo da realizzare una più forte integrazione tra sociale, sanitario ed inclusione lavorativa.

Un notevole contributo alle politiche integrate sul territorio arriverebbe dalla riforma della governance territoriale nella direzione delle Unioni di Comuni e della gestione associata ed integrata dei servizi pubblici.

**La politica è l'arte della realizzazione del possibile cercando di superare l'impossibile, la Basilicata ha bisogno di una politica matura e responsabile che favorisca l'alleanza tra le persone, tra le associazioni, tra le comunità, tra le imprese, tra le generazioni, tra i territori.**

Abbiamo bisogno che ognuno si faccia forza con l'altro e che in un territorio polverizzato si costruisca vicinanza di spirito, di intenti e di servizi, tutto questo non può che partire dal welfare e ne trarrà beneficio tutto il resto.

# congiunture

1/2025

A cura di Luana Franchini, responsabile  
Centro Studi Cisl Basilicata Pensiero Futuro.

Impaginazione: ufficio stampa

Il report è stato chiuso in redazione il 22  
gennaio 2025.



Centro Studi  
Cisl Basilicata  
*Pensiero Futuro*

## Contatti

**USR Cisl Basilicata**  
Via del Gallitello 56, 85100 Potenza  
Tel. 0971 476773

[www.cislbasilicata.it](http://www.cislbasilicata.it) 

[usr.basilicata@cisl.it](mailto:usr.basilicata@cisl.it) 

[@cislbasilicata](https://www.facebook.com/cislbasilicata) 