

## Sommario

- 2** **Presentazione**  
Negoziazione  
*Le nostre politiche, le nostre buone pratiche*
- 3** **Per un nuovo welfare locale**  
*Ida Regalia*
- 6** **Negoziare non basta,**  
servono nuove politiche e risorse nazionali  
*Claudio Dossi*
- 10** **Il territorio,**  
asse centrale delle nostre politiche  
*Melissa Oliviero*
- 13** **LA PAROLA AGLI AMMINISTRATORI**
- 14** **A Leno l'agenzia della domiciliarità**  
per anziani  
*Pietro Bisinella*
- 17** **Rimodulare l'Imu agendo sulle detrazioni**  
*Roberto Scanagatti*
- 19** **La contrattazione decentrata**  
è, per noi, un valore  
*Paolo Strina*
- 21** **Abbiamo scelto di aiutare i più fragili**  
*Claudio Terzi*
- 23** **La domiciliarità è una nostra scelta strategica**  
*Miriam Pasqui*
- 26** **Contro l'evasione fiscale**  
per favorire la spesa sociale  
*Tiziano Torretta*
- 28** **Animazione territoriale, un progetto di tutti**  
*Renato Pedrini e Aure Parolini*
- 31** **DOCUMENTI**
- 32** **Rapporto sulla negoziazione sociale**  
in Lombardia nel 2012  
*a cura di Francesco Montemurro*  
*e Giulio Mancini*
- 66** **Negoziazione sociale**  
Bilancio 2012  
Orientamenti 2013  
Il documento unitario Spi, Fnp, Uilp

### **Nuovi Argomenti Spi Lombardia**

*Publicazione mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil Lombardia*

Numero 1/2 • Gennaio-Febbraio 2013

*Direttore responsabile:* Erica Ardentì

*Editore:* Mimosa srl unipersonale, Presidente Carlo Poggi

*Impaginazione:* A&B, Besana in Brianza (MB)

*Prestampa digitale, stampa, confezione:*

RDS WEBPRINTING S.r.l.

Via Belvedere, 42 - 20862 Arcore (MB)

Registrazione Tribunale di Milano n. 477 del 20 luglio 1996

Numero singolo euro 2,00

Abbonamento annuale euro 10,32

# Presentazione

## NEGOZIAZIONE

### *Le nostre politiche, le nostre buone pratiche*

**N**egoziiazione sociale 2012 in Lombardia: 431 accordi e protocolli sottoscritti, il che significa un incremento del 14,8 per cento rispetto al 2011.

Un dato che ci dice che la negoziazione nella nostra regione non solo ha retto, ma anzi è cresciuta, nonostante le condizioni avverse: crisi economica fortissima, tagli dei trasferimenti delle risorse dal nazionale ai diversi livelli territoriali.

Un dato importante che ci è sembrato opportuno indagare a fondo per poter fare ancora meglio in questo 2013, per capire come meglio rappresentare i bisogni, anche quelli nuovi, dei cittadini, della popolazione anziana e fragile, per capire come meglio lavorare con le amministrazioni locali.

Amministrazioni che hanno scelto, pur versando in uno stato di difficoltà economica, di offrire servizi a chi ne ha bisogno, di attuare comunque un pezzo di welfare sociale e di negoziare col sindacato. Siamo riusciti, così, a salvaguardare servizi come il trasporto sociale, la consegna a domicilio dei pasti, a contenere le rette in alcune Rsa, a contenere tributi e tariffe di alcuni servizi.

Per questo abbiamo voluto dedicare il primo numero dell'anno di *Nuovi*

*Argomenti* alla negoziazione sociale.

A Ida Regalia, docente dell'Università degli studi di Milano, abbiamo chiesto un'analisi di merito di quanto fatto nel 2012, un'analisi che solo lei poteva fare avendo profonda conoscenza non solo della materia in sé, ma più in specifico della negoziazione svolta da Spi, Fnp, Uilp negli ultimi anni.

Così come abbiamo voluto dare la parola ad alcuni amministratori, sindaci o assessori o direttori di Asl, per capire meglio i motivi che spingono un'amministrazione, un ente a scegliere la strada della negoziazione, il dialogo con chi rappresenta i cittadini, per discutere più a fondo di quelle che sono le buone pratiche.

Ad arricchire questo numero c'è poi la parte, non meno importante, d'analisi statistica, ma non solo, di quanto fatto. Trovate, infatti, nella sezione Documenti il *Rapporto sulla negoziazione sociale in Lombardia* condotto – su commissione di Spi, Fnp e Uilp regionali – dall'Associazione Lucia Morosini e curato, nello specifico, da Francesco Montemurro e Giulio Mancini. A questo fa seguito il documento su *Negoziiazione sociale bilancio 2012 e orientamenti 2013*. ■



# PER UN NUOVO WELFARE LOCALE

Ida Regalia *Dipartimento di Scienze sociali e politiche Università degli Studi di Milano*

La lettura del documento *Negoziazione sociale. Bilancio 2012, orientamenti 2013*, predisposto dal 'sindacato pensionati unitario regionale' della Lombardia per la 'discussione nei territori' – come si trova scritto in conclusione al testo<sup>1</sup> – è uno stimolo a riflettere ancora su una esperienza su cui chi scrive si è già più volte misurata<sup>2</sup>: e ciò in un'ottica di continuità, ma anche di discontinuità, e che apre prospettive almeno in parte nuove, in tutti i casi positive.

Ne diciamo qualcosa da entrambi i punti di vista. Nella nota finale aggiungeremo qualche osservazione di tipo più generale.

## Una non scontata conferma

La prima buona notizia è che in Lombardia nel 2012 la negoziazione sociale non è venuta meno. È anzi cresciuta rispetto all'anno precedente. Gli accordi e i protocolli sottoscritti – raccolti e classificati nell'archivio unitario regionale della contrattazione e consultabili sui siti web regionali – sono stati 431, con un incremento del 14.8% rispetto al 2011.

Certamente – viene osservato nel documento – se si tiene conto del potenziale costituito dai 1.544 comuni della regione, ci sono molti margini di ulteriore aumento. Ma prima ancora va sottoli-



neato che il risultato è sicuramente fuori del comune e per nulla scontato. Quanti avrebbero in coscienza scommesso sulla tenuta di una prassi negoziale inedita, che in Lombardia era iniziata in un periodo molto diverso, contrassegnato dalle attese crescenti sulle possibilità d'intervento degli enti locali in campo assistenziale e sociale?

Oggi si può abbastanza agevolmente dire che – appunto per via

della crisi, e in particolare dei tagli alla spesa sociale e della riduzione dei fondi sociali e dei trasferimenti dallo stato in una fase di aumento dei bisogni della popolazione anziana e fragile – le amministrazioni locali possono in molti casi avere maturato un interesse maggiore di un tempo a coinvolgere nel processo decisionale che riguarda l'allocazione delle risorse, o a accettare che entrino a farvi parte, coloro che possono farsi rappresentanti trasversali di quei bisogni in un'ottica il più possibile universalistica.

Questa era del resto l'interpretazione che avevamo già più volte proposto in passato, osservando che ciò che viene richiesto al, o ci si attende dal, sindacato in questi casi non è di svolgere un ruolo da gruppo di pressione, o di rappresentanza di parte, a favore dei 'suoi' rappresentanti in una competizione di tipo pluralistico, come avviene nella contrattazione collettiva. Ma che in-

vece – specie quando il negoziato con le istituzioni avviene nelle fasi di definizione dei bilanci – ciò che più o meno implicitamente ci si attende è che esso agisca in un'ottica trasversale, in rappresentanza di interessi generali, disponibile a individuare le compatibilità, i punti di equilibrio possibili in una logica d'insieme. E ci si attende quindi che, partecipando al *policy-making*, agisca 'per' (per la difesa dei diritti di cittadinanza, per l'accesso universalistico ai diritti...) più che 'contro' (una controparte); e che in questo di fatto assuma un ruolo di facilitatore dei processi decisionali delle istituzioni locali, orientando e cercando di vincolarne, secondo la logica dei 'vincoli benefici' (Streeck, 1994), le scelte, in una prospettiva di buona amministrazione orientata al bene comune.

Non si trattava peraltro dell'interpretazione più diffusa. Ma il punto che oggi ci sembra soprattutto importante sottolineare è che questa crescente disponibilità all'accordo da parte delle istituzioni non si può spiegare solo come effetto della crisi: è così su tutto il territorio nazionale? Essa presuppone piuttosto un qualche riconoscimento da parte delle istituzioni della capacità del sindacato, di questo sindacato unitario dei pensionati, di essere *nei fatti* in grado di rappresentare i bisogni della popolazione anziana e più fragile sul territorio.

### **Per un più meditato modello d'azione**

L'altra buona notizia è che dalla lettura del documento emerge una consapevolezza a nostro giudizio nuova sulle potenzialità di ciò che il sindacato può, anzi, si propone di fare. E ciò a due livelli: quello dell'intervento nel merito dei problemi cui far fronte e quello dell'intervento sul terreno delle procedure e del riconoscimento. Da entrambi i punti di vista, il documento si presenta come frutto di un'evidente attività di valutazione e bilancio dell'esperienza accumulata in vista di una più meditata azione futura: il che ancora una volta non è così scontato.

Sul piano dei temi della negoziazione sociale che si suggerisce di porre al centro degli interventi, colpisce in primo luogo l'attenzione minuziosa e articolata al vasto campo dei servizi alla persona (per anziani e soggetti fragili), di cui si propone a seconda dei casi il consolidamento, l'estensione,

la sperimentazione 'in sostituzione del sistema a voucher', secondo il principio dichiarato di favorire al massimo la permanenza delle persone nelle loro abitazioni.

E quindi mantenimento/potenziamento dei servizi di assistenza domiciliare, di trasporto sociale, di politiche di buon vicinato, di politiche di messa in sicurezza delle abitazioni (con la 'creazione di bagni serviti, rampe o scivoli per rendere agevole il vivere anche per persone con limitazioni alla deambulazione'), di progetti di housing sociale, di accordi per un accesso facilitato agli uffici comunali con percorsi dedicati e favorendo l'impiego dell'ICT (sportello informatico) nel cui utilizzo coinvolgere le generazioni più giovani (nipoti o altri parenti), dell'intervento del segretariato sociale comunale in vista di una 'presa in carico' e di un 'accompagnamento della persona per la sua integrazione nei servizi sociali e sanitari'. E inoltre – in collaborazione con le Asl – richieste di medicina attiva (per prevenire la cronicità), di corsi di ginnastica e di corretta alimentazione, di politiche di conoscenza delle principali patologie, di attivazione gratuita del tele soccorso, e altro ancora.

Colpisce in secondo luogo l'attenzione a suggerire alle istituzioni soluzioni per individuare percorsi di reperimento delle risorse necessarie a rafforzare i servizi, nonché a intervenire – anche con agevolazioni tariffarie e fiscali, con pagamento dei farmaci, con sconti sulla spesa o altro ancora – a sostegno del reddito dei cittadini più in difficoltà.

Si suggeriscono in proposito strategie di razionalizzazione della spesa (attraverso la promozione di consorzi e altre forme associative e di messa in rete degli enti locali); di partecipazione a bandi europei o delle fondazioni bancarie; di accordi con grandi fornitori sul territorio (strutture commerciali); di utilizzo sociale dei fondi recuperati dalla lotta all'evasione fiscale e al sostegno alla legalità; di indirizzo dell'imposizione fiscale dei comuni in direzione della lotta alla povertà. La logica è chiaramente quella di chi si pone in un'ottica di facilitazione dei processi di governo.

Sull'altro piano – quello del riconoscimento e delle procedure – si invitano in primo luogo le strutture sindacali a cercare di potenziare ulteriormente i protocolli di relazione con le istituzioni (comuni, Asl, distretti, Piani di zona) per forma-

lizzare e stabilizzare il riconoscimento dei sindacati 'come soggetti negoziali con cui aprire tavoli concertativi', con l'obiettivo di allargare la negoziazione sociale quale modo consolidato di *policy-making* in grado di incidere nella programmazione territoriale.

Ma si invitano inoltre le strutture a adottare stili di comportamento che da un lato prevedano 'momenti di analisi del contesto' e favoriscano il coinvolgimento e la partecipazione dei pensionati e dei cittadini nella identificazione degli obiettivi, e che dall'altro stimolino le amministrazioni a adottare metodologie che permettano 'la verifica della qualità dei servizi erogati', per esempio attraverso la 'somministrazione sistematica di questionari di gradimento all'utente'.

### Verso un nuovo welfare a base territoriale?

Quello che il bilancio dell'attività svolta e gli orientamenti per quella da intraprendere sembra dunque delineare è più che solo un progetto di allargamento e potenziamento della negoziazione sociale. È una strategia di costruzione di un nuovo e più compiuto approccio al welfare pubblico su base territoriale, di cui il sindacato unitario regionale dei pensionati intende/ritiene di dovere farsi promotore attraverso modalità il più possibile stabili e prevedibili di concertazione con le istituzioni locali.

Si tratta di un modello i cui contorni vengono definiti a partire dai limiti del welfare basato sui trasferimenti da parte dello stato: limiti in termini di risorse messe a disposizione, ma anche limiti in termini di scarsa capacità di adeguarsi alle caratteristiche della domanda di intervento su base locale. Il suo raggio d'azione non solo va oltre le secche del welfare su base occupazionale, ma si articola su una preferenza per politiche di intervento di contrasto al disagio di tipo attivo (servizi alla persona in vista della massima permanenza/reintegrazione nel suo ambiente) rispetto a quelle di tipo passivo (trasferimenti) o che si limitano all'erogazione di voucher.

In un'ottica di *secondo welfare* (Ferrera e Maino, 2011), ma di tipo universalistico e 'pubblico', il modello tracciato prevede inoltre che si faccia responsabilmente carico del problema del reperimento delle risorse attraverso l'identificazione

delle diverse opportunità e la mobilitazione dei diversi attori sul territorio, e che si dia spazio al coinvolgimento dei cittadini nella definizione degli obiettivi e alla verifica quindi del loro gradimento nella valutazione dei risultati.

Se ne può parlare in definitiva come di un nuovo welfare locale (Bulsei, 2012), in cui il sindacato si prefigge di svolgere un ruolo di ideazione e coordinamento degli interventi di concerto con le istituzioni, dando esplicitamente spazio all'apporto di e alla cooperazione con altri soggetti – pubblici, ma anche privati e del terzo settore – nell'attuazione dei processi e nella prestazione dei servizi.

Naturalmente è lecito attendersi che le organizzazioni sindacali siano consapevoli delle conseguenze complicate e a più livelli di questo modo di impostare la loro strategia. E naturalmente stiamo parlando di orientamenti, e strategie per l'apporto, per l'azione. Da persone interessate al buon funzionamento delle istituzioni e al benessere degli individui ci si augura che questi orientamenti possano avere il più possibile seguito effettivo. ■

### Note

<sup>1</sup> A ben vedere, si tratta di una firma sorprendente, che da sola sarebbe meritevole di commenti.

<sup>2</sup> Vedi in proposito Regalia, 2003; Colombo e Regalia, 2011; Regalia, 2012.

### Bibliografia

Bulsei, G-L. (2012), *La società diffusa*, Roma, Carocci editore.

Colombo, S. e Regalia, I. (2011), *Sindacato e welfare locale*, Milano FrancoAngeli.

Ferrera, M. e Maino, F. (2011), *Il "secondo welfare" in Italia: sfide e prospettive*, "Italianieuropei" 3/2011.

Regalia, I. (2003, a cura di), *Negoziare i diritti di cittadinanza*, Milano FrancoAngeli.

Regalia, I. (2012) "Che futuro per la negoziazione sociale? Note a margine delle rilevazioni dell'Osservatorio della contrattazione sociale di Cgil e Spi", in CGIL, SPI, IRES, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma, giugno 2012.

Streeck, W. (1994), *Vincoli benefici: sui limiti economici dell'attore razionale*, in "Stato e mercato".

# NEGOZIARE NON BASTA SERVONO NUOVE POLITICHE E RISORSE NAZIONALI

Claudio Dossi *Segretario Spi Lombardia*

**l**circa milleduecento accordi realizzati negli ultimi tre anni evidenziano che la negoziazione sociale in Lombardia è oggi una realtà radicata. Non solo, si può ancora migliorare. Eppure tutto ciò non basta: servono nuove politiche e risorse nazionali.

Il dramma della crisi economica pesa sempre più su pensionati, giovani e famiglie.

Tra i primi, alcuni si vedono erodere le pensioni dall'inflazione mentre altri non le vedono rivalutate e tutto questo è indecente; i giovani non trovano lavoro e diminuiscono le iscrizioni alle università; alcune famiglie incominciano a sacrificare i risparmi di una vita e resistono, altre fanno fatica a fare la spesa quotidiana. Nel frattempo, crescono gli sfratti esecutivi, in Lombardia 37mila nel solo 2011 (ultimo dato statistico disponibile), l'industria riduce i suoi addetti e non si vede una ripresa, identica situazione nei servizi, l'evasione fiscale resiste e i Comuni faticano a garantire i servizi sociali.

Una situazione questa, difficile, ma è vietato scoraggiarsi. Occorre reagire, con coraggio e fermezza, cosa che la Cgil con il *Piano del lavoro*, messo in campo, prova a fare.

Una proposta seria, articolata che indica una diversa politica economica e sociale per il nostro Pa-



ese oltre ad avanzare proposte all'Europa. Un progetto concreto e possibile che ha l'obiettivo di uscire dalla crisi, per questo dobbiamo farlo vivere nel paese confrontandoci con tutti senza pregiudizi, suscitando curiosità, diffondendone gli obiettivi, creando il necessario consenso perché possa incidere nelle politiche di sviluppo.

Molti avevano creduto alla fine

del 2011 – con la caduta di Berlusconi e del suo governo di destra – a un cambio di marcia delle politiche del nostro paese, era stato posto l'accento sulle parole equità, rigore e sviluppo, insomma speravamo che si aprisse una fase nuova.

Si pensava a un vento nuovo, che purificasse l'aria, purtroppo i risultati sul tema equità sono stati deludenti e le politiche di sviluppo assenti; unico aspetto positivo, il recupero della credibilità internazionale, che ci ha evitato così l'umiliazione subita dalla Grecia, e poi il risanamento del bilancio dello Stato, seppur pagato duramente dalle classi meno agiate.

Ma questo non è sufficiente, la situazione del paese è difficile: diminuzione di produzione e reddito, aumento delle diseguaglianze, immobilità sociale e territoriale, debito pubblico smisurato, blocco demografico, riduzione degli investimenti, fuga dei cervelli, chiusure localistiche.

Ecco perché reagire, occorrono nuove politiche ed energie per affrontare questi problemi.

Occorre ristabilire la giustizia sociale, questa è l'emergenza delle emergenze, partire dal lavoro, ora, adesso. Non solo, occorre ogni giorno combattere l'evasione fiscale, gli sprechi e l'illegalità, insomma, serve rinnovare a fondo, con impegno quotidiano.

È agendo anche in questo modo che si possono rimediare le risorse economiche e morali per una azione di riscatto, che dia le risposte che le persone si aspettano.

Pur dentro queste difficoltà, vi sono persone, spesso volontari, che tutti i giorni nei loro territori, nei loro paesi o città, nei loro quartieri o rioni, si occupano di rispondere ai macro e micro problemi quotidiani della comunità in cui vivono. Diventando così, per gli enti locali, interlocutori affidabili nell'ambito delle politiche per gli anziani poiché sono in grado di far emergere aree di bisogno, richiamando gli enti locali a garantire i principi fondamentali di cittadinanza. Queste persone, militanti dello Spi, spesso con discrezione e in prima linea, intercettano la domanda, i bisogni delle persone, i più vari, e li canalizzano all'interno di un'azione democratica di confronto con gli enti locali territoriali, siano essi Comuni, distretti, Asl, Assi e Piani di zona.

Per noi del sindacato dei pensionati, questa azione si chiama negoziazione sociale. Il quadro di riferimento indica che in Lombardia gli anziani con più di 75 anni sono ormai 975.275 (il 9,7% della popolazione) e i non autosufficienti sono 450mila (nel 2030 saranno oltre 590mila). Nel 2012 abbiamo realizzato 431 intese, unitariamente come sindacato, a tutti i livelli istituzionali, dalla Regione ai Comuni, con il contributo delle nostre leghe. Un dato significativo che subito emerge è questo: la copertura della nostra attività negoziale riguarda una popolazione residente pari a 4milioni 758mila abitanti della Lombardia.

**“Un dato significativo che emerge è questo: la copertura della nostra attività negoziale riguarda una popolazione residente pari a 4milioni 758mila abitanti della Lombardia”**

Rispetto al 2011 si segnala un incremento di accordi del 14,8%, che nella maggior parte toccano temi che interessano la vita quotidiana delle persone, come la garanzia dei servizi domiciliari, la consegna dei pasti a domicilio, il trasporto sociale per anziani, il contenimento delle rette in alcune Rsa, il contenimento dei tributi e delle tariffe dei servizi, le politiche abitative (37mila sono state le esecuzioni di sfratti nel 2011) e della sicurezza e le azioni finalizzate a salvaguardare le fasce più deboli, attraverso il sostegno al reddito e in questo modo alla povertà. In particolare ci siamo concentrati sulle agevolazioni di accesso alle prestazioni sociali (Isee), convinti del fatto che in una tale situazione di crisi questa prassi vada incentivata, promuovendo un rafforzamento della progressività fiscale.

In alcuni Comuni, la nostra è stata anche una negoziazione “sperimentale”, che punta alla qualità della vita delle persone, dando attenzione al consumo energetico, allo sviluppo sostenibile.

Il rapporto sulla negoziazione sociale con la sua completezza di analisi ci dà l'idea dell'importanza della nostra azione e anche della capacità di adattamento della nostra negoziazione sociale, che muta a seconda della domanda e dei bisogni. I risultati che emergono sono importanti, negli ultimi tre anni abbiamo realizzato circa mille- duecento accordi, un risultato importante, che evidenzia il progressivo attecchimento della prassi di negoziazione, tanto che nel 2012 ne è coinvolto un Comune lombardo su quattro. Un risultato tra i migliori se comparato con le altre regioni, certo si può ancora migliorare, se sapremo opportunamente orientarci con maggiore convinzione su scala sovracomunale (unione di

comuni, piani di zona) piuttosto che prediligere quasi esclusivamente quella comunale.

Anche perché dal 2013, le funzioni fondamentali, che riguardano i servizi sociali, devono essere esercitate dai Comuni, nella maggior parte, in forma associata, aspetto questo che dovremo presidiare per sollecitare



i Comuni ad affrontare con successo i processi di aggregazione e di riordino. Infatti su questo piano i dati ci dicono che la riforma dei piccoli Comuni è stata attuata solo parzialmente: 24% dei Comuni, e tutti noi sappiamo quanto sia importante oggi svolgere la gestione associata dei servizi, strumento importante per risparmiare risorse, per garantire servizi sociali.

Tutto questo è stato realizzato nonostante una situazione di scarsità di risorse economiche da parte dei Comuni, che vivono drammaticamente la riduzione delle risorse destinate al finanziamento delle politiche sociali, sia a livello nazionale che regionale, avvenuta nel 2012, e che, nonostante questo, sono disposti a intraprendere un dialogo con i sindacati.

I continui e silenziosi tagli minino alla base non solo i servizi sociali – offerti a sostegno degli anziani e delle persone disabili – ma anche le fondamenta di una società civile, che pure abbiamo conosciuto. Ecco perché occorre ritornare all'art.3 della nostra Costituzione, rimuovendo quegli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano la libertà e l'uguaglianza tra cittadini e lo sviluppo della persona umana.

Per il 2013 si nota una lieve inversione di tendenza degli stanziamenti di risorse, avvenuta so-

prattutto grazie alle sollecitazioni del sindacato, sollecitazioni raccolte dalle forze di centrosinistra durante i lavori del Parlamento prima dello scioglimento delle Camere. Va, comunque, evidenziato come le risorse aggiuntive siano indirizzate non a tutti i fondi statali di carattere sociale, ma solo al fondo per le politiche sociali, che passa da 70 milioni a 344 e al fondo per la non autosufficienza che da zero passa a 275 milioni. Questo significherà che nella nostra regione dovrebbero esserci incrementi, sul 2013 per questi fondi, pari a 83 milioni.

Un fatto non secondario che evidenzia la necessità di invertire la rotta rispetto allo smantellamento dello stato sociale messo in campo dal governo Berlusconi.

Tutto ciò non basta, servono altre risorse, non si fanno politiche sociali senza risorse, al massimo si scrivono titoli, questo perché per il 2014 le criticità rimangono e sarà compito del nuovo governo trovare le risorse utili per rispondere ai programmi di coesione sociale. Serve una legge nazionale per la non autosufficienza, integrata da una legge regionale, così come esiste in molte regioni italiane.

La leva fiscale e il sostegno alla legalità sono alcuni dei punti importanti di questa azione, in-

somma occorre aggredire quei comportamenti di cattivo costume se non, addirittura, immorali, che danneggiano la comunità ed erodono le disponibilità economiche per il sostegno delle fragilità.

Per questo occorre insistere, nella nostra azione nei confronti dei Comuni, perché si moltiplichino i patti antievasione con l'Agenzia delle entrate e, successivamente, si siglino con loro patti sociali atti a destinare parte delle risorse recuperate in progetti che 'abbattano' il disagio sociale.

Occorre, inoltre, che il prossimo governo intervenga affinché venga allentato il patto di stabilità, liberando così risorse che oltre a dare respiro ai Comuni rimettano in circolo opportunità per le imprese e, conseguentemente, favoriscano lo sviluppo del sistema.

Il nostro obiettivo è, e rimane, quello di salvaguardare i diritti delle persone anziane e più in generale dei cittadini ed è pensando a questo che, come Spi, Fnp e Uilp, abbiamo steso il documento unitario di orientamenti alla negoziazione territoriale sociale, con cui abbiamo inteso rilanciare una nostra azione concertativa sui temi delle politiche del welfare territoriale, sui temi fiscali e delle tariffe, dei bilanci locali, dei servizi e delle tariffe sociali. Temi questi che accompagnano la vita quotidiana delle persone che, per quanto possibile, vorremmo contribuire a migliorare.

Per questo diventa indispensabile, nella attuale situazione di crisi, promuovere un sistema di welfare capace di integrare la risposta sociale e sanitaria, garantire sul territorio la continuità assistenziale, unendo azioni di prevenzione e cura con quelle più proprie di assistenza sociale.

Un ruolo fondamentale dovranno esercitarlo i Comuni, che vanno richiamati a realizzare politiche di livello sempre più distrettuale, coordinate attraverso i piani di zona, ai quali vanno riservate maggiori risorse. Occorre, poi, fare in modo che le istituzioni pubbliche coordinino tutte le attività del terzo settore e dell'associazionismo, in modo da rendere coordinati e organici gli interventi, soprattutto per un migliore utilizzo delle risorse, evitando inutili doppioni di intervento. Andava fatto prima, ma oggi è ancora più necessario perché meno che mai è tempo di sprechi; pertanto occorre lavorare sulle buone pratiche.

Questo significa, per noi, chiedere la misurazione dei risultati attesi rispetto alle risorse messe in campo, mentre i Comuni dovranno misurarsi sempre di più con la gestione associata dei servizi sociali.

Per quanto riguarda la medicina del territorio va rafforzato un sistema organico di assistenza a rete, che veda coinvolti i medici di base, e la continuità assistenziale per garantire una rete accessibile al cittadino 24 ore al giorno senza doversi rivolgere al pronto soccorso. Vanno poi rilanciati i distretti sanitari così come va introdotta la medicina di iniziativa per ridurre la cronicità.

Un capitolo a parte andrebbe riservato alla rete ospedaliera, anche qui occorre intervenire. La riduzione prevista del 3,7 per mille dei posti letto ospedalieri, deve, a nostro avviso, essere accompagnata dall'apertura dei posti per sub acuti, va governata la spesa farmaceutica tramite centrali di acquisto regionali, e andrebbe armonizzata la rete di intervento urgenza-emergenza, oltre a rivedere i ticket regionali.

Tutte le istituzioni erano in attesa dei risultati elettorali e i Comuni più delle altre. È difficile dire se i risultati elettorali hanno rafforzato o indebolito un certo sistema di welfare, che noi auspichiamo sia il più inclusivo possibile. Lo vedremo più avanti. Ecco perché la nostra negoziazione sociale deve rimanere in campo e, con le sue politiche, dobbiamo evitare che si perdano di vista i bisogni delle persone nel nome dell'economia.

Le elezioni politiche e le regionali sono passate, ci sono vincitori e vinti, nuovi assetti delle forze parlamentari e nuovi politici, ma una realtà è immutata: il profondo disagio sociale del nostro paese e le sue ricadute sulle persone. È da lì che si deve ripartire, data la situazione servirà gradualità negli interventi e una politica all'altezza della situazione, ma bisogna fare in fretta, una fetta sempre più grande di anziani, giovani e famiglie non ce la fa proprio più.

È necessario che la politica se ne faccia carico in modo saggio e concreto, rispondendo alle nuove istanze che i cittadini hanno fatto emergere con il loro voto, sia nel bene che nel male, prendendo atto che una evoluzione del nostro sistema politico è in corso e che questo va compreso e accompagnato. ■

# IL TERRITORIO, ASSE CENTRALE DELLE NOSTRE POLITICHE

Melissa Oliviero *Segreteria Cgil Lombardia*

**N**on è possibile parlare di contrattazione sociale territoriale in Lombardia nel 2012 prescindendo dall'analisi del contesto in cui si è sviluppata.

Infatti quello appena passato è stato un anno difficile sia per gli effetti della crisi economica, che si è abbattuta sul tessuto produttivo ed economico lombardo, sia per gli effetti dei tagli che hanno colpito il welfare nella nostra regione.

I dati riguardanti la crisi sono importanti e parlano da sé: quasi 62mila sono i posti di lavoro persi nel 2012 in Lombardia, pari al 26% in più rispetto all'anno precedente. Il tasso di disoccupazione femminile e giovanile è elevato e per quanto, come reddito medio per famiglia, la Lombardia goda di una situazione migliore rispetto al resto d'Italia (dati Istat 2012 reddito medio) aumentano tuttavia le disuguaglianze.

Cresce il numero delle persone in situazione di grave povertà (19,5% delle famiglie circa 143mila) contro il 18,6% della media del centro nord; povertà che colpisce soprattutto madri sole con figli, famiglie con anziani non autosufficienti o disabili e pensionati con pensioni minime o sociali. Cresce inoltre il disagio dei minori. Si tratta di emergenze che soprattutto i Comuni si trovano ad affrontare direttamente.



La dimensione dei tagli alle politiche sociali e sanitarie è altrettanto preoccupante: la quota del fondo nazionale per le politiche sociali destinate alle Regioni nel 2012 è stato di 70 milioni di euro, in pratica un sostanziale azzeramento del fondo che nel 2008 ammontava a 929 milioni di euro. Il taglio del fondo nazionale ha profonde ripercussioni sulla rete dei servizi della nostra regione, soprattutto perché l'obiettivo della norma che ha isti-

tuito il fondo (legge 328) è la diffusione dei servizi sul territorio al posto della politica dei trasferimenti monetari.

A questi tagli si deve aggiungere l'azzeramento del fondo nazionale per la non autosufficienza e l'abbattimento di 35 miliardi di euro operato al fondo sanitario nazionale per il periodo che va dal 2012 al 2015.

Similmente la spesa regionale ha avuto un andamento caratterizzato da una diminuzione delle risorse: il fondo sociale regionale, che nel 2010 era di 84 milioni di euro, nel 2012 è stato ridotto a 70 milioni di euro di cui 30 milioni vincolati (a conferma di una politica centralizzata delle risorse), per cui gli enti locali possono disporre solo di una parte del fondo. È una tendenza inversa a quella di altre regioni comparabili, in cui si è scelto di aumentare la spesa

sociale proprio per fronteggiare la situazione di crisi economica.

La politica regionale formigioniana è stata caratterizzata dall'arretramento del pubblico finalizzato al quasi mercato nei servizi sanitari, sociosanitari e assistenziali. In realtà ciò si è tradotto nella fragilità delle persone che non sanno a chi rivolgersi per gestire situazioni di difficoltà spesso legate all'organizzazione di una sanità fortemente ospedalocentrica, con svuotamento delle funzioni del distretto, in una gestione centralistica delle risorse con preferenza di trasferimenti monetari direttamente in capo alle persone anziché al sostegno della programmazione locale che deve, invece, essere incentivata e sostenuta nella prospettiva della gestione associata ed efficiente dei servizi.

Questo è il quadro entro il quale si è svolta la contrattazione sociale territoriale. Credo sia significativo che la gran parte degli accordi di contrattazione sociale abbia avuto al centro i temi legati all'Isee, ai servizi domiciliari, ai servizi assistenziali territoriali e sociosanitari residenziali, alla programmazione dei servizi, alla fiscalità locale ecc.

Sono temi che rimandano alla necessità di continuare a garantire i servizi ai cittadini, in un orizzonte di equità, di salvaguardia dei diritti e dell'inclusione sociale, ma anche la necessità di un sostanziale avvicinamento al territorio, alla domiciliarità che non significhi in alcun modo nuovo carico per le famiglie già in forte sofferenza, una richiesta di maggiore equità nella compartecipazione alla spesa sempre più pesante per gli utenti e le loro famiglie.

Basti pensare alle rette delle Rsa, ma anche alla spesa per le assistenti familiari come spesa privata che non incide nel discorso politico pubblico.

In un siffatto quadro di contesto, si può con tranquillità esprimere un giudizio positivo sulle caratteristiche e sui contenuti della contrattazione sociale del 2012, pur all'interno delle difficoltà dei Comuni a far quadrare i bilanci a causa del ridimensionamento dei trasferimenti agli enti locali e dell'assenza di una vera programmazione regionale che ha preferito erogazioni dirette e per filoni di interventi anche attraverso sperimentazioni di cui, pur in alcuni

casi positive, non è dato conoscere i risultati.

La contrattazione sociale ha trattato una pluralità di temi testimoniando, da una parte, le sue grandi potenzialità e, dall'altra, la centralità che il territorio assume nell'azione sindacale.

Del resto il territorio assume una fondamentale importanza anche nel Piano del lavoro della Cgil presentato alla conferenza di programma il mese scorso.

Alla contrattazione territoriale il Piano del lavoro affida la diffusione di un welfare locale omogeneo, veicolo di arricchimento sociale e di crescita di nuova e buona occupazione; la contrattazione territoriale del welfare diventa l'occasione per parlare della diffusione omogenea dei livelli e della qualità del welfare universale e del governo pubblico della rete dei servizi. Sul versante delle risorse la contrattazione territoriale può contribuire ad un più corretto impiego e, in un momento di crisi della finanza locale, ad un utilizzo più equo delle leve fiscali.

Queste sono le premesse dalle quali muovere anche per la contrattazione di quest'anno, il cui quadro economico complessivo si annuncia ancora difficile.

Dobbiamo porre con forza il tema della rete dei servizi di welfare, rifiutando la logica del suo ridimensionamento figlio di una visione dello stato sociale come mero costo, o peggio, come un lusso che non possiamo più permetterci.

Se questo è il tema da porre al centro della nostra azione nel territorio, un argomento ineludibile è quello delle risorse.

È necessaria la promozione dei 'patti antievasione', strumenti in grado di individuare quelle risorse sottratte alla collettività e destinarle allo stato sociale.

Appare fondamentale la scelta della Cgil di assumere il territorio come asse centrale, nella rappresentanza generale dei lavoratori, dei cittadini e dell'intera popolazione per la difesa dei livelli dei servizi e dei diritti di cittadinanza in un'ottica di rappresentanza generale.

Queste sono le ragioni che ci impongono di considerare la negoziazione sociale territoriale come un punto d'incontro tra contrattazione e welfare e che deve rappresentare un terreno di impegno della confederazione, con lo Spi e con tutte le categorie dei lavoratori attivi. ■



# LA PAROLA AGLI AMMINISTRATORI



# A LENO L'AGENZIA DELLA DOMICILIARITÀ PER ANZIANI

Pietro Bisinella *Sindaco Comune di Leno*

La crisi ha colpito la capacità di spesa delle famiglie e le capacità di "tenuta" in caso di non autosufficienza, un doppio rischio che ricade sulla persona anziana e sulla sua rete di sostegno, quando esiste.

Cresce la difficoltà delle famiglie a sostenere la spesa loro richiesta per fruire dei servizi residenziali e domiciliari e aumenta il numero delle famiglie insolventi, in difficoltà sulla residenzialità, accanto a un rallentamento del ricorso alle assistenti familiari e ai servizi residenziali.

I servizi sociali intercettano un numero crescente di anziani in difficoltà, soli, poveri e un numero crescente di famiglie in affanno: arriva una domanda di aiuti qualificati, mirati e coordinati tra loro commisurata alle pensioni dell'anziano e un bisogno di informazione su ciò che esiste e il territorio può offrire.

## Obiettivo

I dati rilevati dall'Ufficio demografico del Comune di Leno indicano in un numero significativo (n. 2.262) gli anziani ultra 65 anni residenti sul territorio comunale; tale dato corrisponde complessivamente al 16% della popolazione totale. I dati rilevano, inoltre, che tre anziani su quattro vivono in famiglia.

Le famiglie residenti a Leno sono 5.493; la popolazione residente a Leno alla data del



31.12.2011 era di 14.656 abitanti di cui 7.375 maschi e 7.281 femmine.

Supportare quindi le famiglie e i caregiver nel lavoro di cura e assistenza alla persona anziana è un bisogno emergente del territorio del Comune di Leno; così come il mantenere la persona anziana con residue capacità di autonomia non autosufficiente nel proprio territorio, rappresenta la con-

dizione più idonea a garantire agio, benessere, qualità della cura ed efficacia delle risposte.

La domiciliarità, infatti, è l'unica soluzione in grado di garantire la continuità dello stile di vita, del sistema di relazioni, del rapporto con l'ambiente fisico, delle abitudini, delle percezioni, delle capacità, delle emozioni, dell'identità e, di conseguenza, dello stare bene dell'anziano.

È sul territorio che si possono cogliere nel modo migliore i bisogni effettivi delle persone e delle famiglie, garantendo maggior appropriatezza e adeguatezza alle prestazioni erogate, tendendo a una maggiore efficacia e tempestività nelle risposte ai cittadini ed è inoltre sul territorio che sono presenti e attivabili risorse aggiuntive (relazionali, di rete, di conoscenza, di e di volontariato).

Il Comune di Leno offre attualmente una rete di servizi domiciliari e territoriali a favore della popolazione anziana: segretariato sociale, servizio sociale professionale, servizio di assistenza

domiciliare, pasti a domicilio, trasporti, tele-soccorso, alloggi di edilizia residenziale pubblica riservati agli anziani, centro sociale, centro diurno integrato e un progetto di residenzialità in via di sperimentazione.

## Strategia

La programmazione territoriale regionale e zonale parla esplicitamente di sostegno a sperimentazioni: di progetti che sappiano integrare risorse pubbliche e private, attrarre altre risorse del territorio e attivare un partenariato ampio e qualificato per corresponsabilità degli attori, per natura del partenariato e per capacità di relazione con altre reti.

In linea con la programmazione regionale lombarda e il piano di zona dell'ambito 9 Bassa Bresciana centrale 2012-2014 pertanto si intende sviluppare ulteriormente e qualificare la rete dell'assistenza domiciliare e individuare nuove tipologie di unità di offerta per anziani non autosufficienti.

Il Comune di Leno lavora per perseguire essenzialmente due strategie:

- diversificare i prodotti sviluppando una plu-

ralità di risposte domiciliari, territoriali e residenziali ai bisogni degli anziani;

- investire sulla qualità dell'assistenza erogata dagli operatori coinvolgendoli in un sistema virtuoso di crescita professionale.

## Strumento

Lo strumento nasce da una nuova modalità di welfare che pone al centro la famiglia i suoi bisogni e le sue risorse.

Si tratta della realizzazione, presso uno stabile di proprietà comunale in Leno, di un organismo con funzioni di programmazione locale, coordinamento delle risposte, gestione degli accessi e presidio dei percorsi assistenziali nell'area della non autosufficienza, che valorizzi l'esperienza dei Cead e che realizzi uno stretto collegamento tra sostegni e sistema dei servizi sociali e socio-sanitari, sia del mercato privato che in quello pubblico e privato accreditato, domiciliare e residenziale.

L'agenzia dovrà svolgere le funzioni relative a:

- imprenditore di rete di tutti i servizi attivi sul territorio comunali e non;
- produttore /promotore di risposte diversificate;





- sperimentatore/attivatore/controllore dei servizi;
- promotore della qualità della formazione.

Le attività dell'agenzia rivolte a tutti i cittadini residenti a Leno saranno:

- segretariato sociale;
- servizio sociale professionale, un accompagnamento strutturato degli utenti/familiari a una risposta immediata e coerente rispetto ai bisogni di bassa e/o alta intensità assistenziale;
- attivazione, programmazione, implementazione e messa in rete dei servizi presenti sul territorio comunale (servizio di assistenza domiciliare, pasti a domicilio, telesoccorso, trasporti, centro sociale, centro diurno integrato, progetto sperimentale di comunità alloggio) pubblici e privati;
- flessibilità servizi e sperimentazione voucher sociali;
- integrazione socio-sanitaria;
- formazione degli operatori e turn over degli stessi operatori dal domicilio ai servizi semi-residenziali.

### **La programmazione sociale partecipata vista dagli amministratori del Comune di Leno**

Si è scelto come metodo di lavoro la progettazione partecipata perché contrasta l'attuale tendenza all'isolamento delle realtà cittadine

ed è orientata a rifondare un senso al vivere comune.

Il verbo *partecipare* sia nell'uso politico che in quello comune significa da un lato *prendere parte* a un determinato atto o processo, dall'altro *essere parte* di un organismo, di un gruppo, di una comunità.

Secondo la nostra esperienza, è essenziale costruire insieme il progetto e il consenso al progetto, ovvero costruire senso di appartenenza nei partecipanti verso le idee e i percorsi da realizzare, perché le scelte effettuate possano essere efficaci, realizzarsi cioè senza incontrare eccessive resistenze e opposizioni.

In questa direzione una progettazione partecipata, impostata correttamente dal punto di vista metodologico, rappresenta una specifica modalità per la trattazione di problemi e la costruzione di progetti di sviluppo di una politica sociale o sociosanitaria.

Si tratta, infatti, di promuovere uno stile di intervento capace di coinvolgere attivamente un vasto numero di attori che, integrandosi reciprocamente, possono fornire una maggiore ricchezza e qualità alla progettazione.

In questa prospettiva si inserisce il percorso in atto da diversi anni nel Comune di Leno, dove all'interno dell'accordo sindacale con le associazioni dei sindacati dei pensionati Spi Cgil, Fnp Cisl, Uil Uilp si costruisce un patto dove l'obiettivo è superare i tradizionali orientamenti, centrati solo sull'offerta di "rimedi" e "riparazioni" calati dall'alto in modo da ridurre la delega del potere alle istituzioni e accrescere l'iniziativa e la responsabilità dei cittadini.

Il territorio di riferimento è il comune di Leno, anche se ai servizi potranno accedere comunque i comuni dell'ambito.

I risultati che si intendono ottenere riguardano:

- diminuzione delle risposte settoriali a favore di un'unica risposta al bisogno dell'anziano e della sua famiglia;
- sollievo ai familiari e ai caregivers attraverso una presa in carico globale dell'anziano;
- promozione della cultura della solidarietà locale attraverso la collaborazione del Terzo settore, del volontariato e dell'associazionismo dei familiari. ■

# RIMODULARE L'IMU AGENDO SULLE DETRAZIONI

Roberto Scanagatti *Sindaco di Monza e vicepresidente di Anci Lombardia*

Nel 2012 i Comuni con l'Imu sono diventati più poveri, perdendo rispetto all'Ici più di un miliardo di euro. Grazie al contributo di milioni di cittadini e dei Comuni, che ai cittadini garantiscono ogni giorno servizi indispensabili, lo Stato ha risanato in parte i propri conti ma, nel frattempo, ha messo in pesantissima difficoltà, al limite del collasso, i bilanci degli enti locali. Il 2013 rischia di diventare un anno peggiore, rispetto a quello appena passato, e se il nuovo Governo non sospenderà subito i provvedimenti sulla *spending review*, che ha scaricato sulle amministrazioni cittadine altri tre miliardi di tagli, che non consentono alla maggioranza dei Comuni di costruire i bilanci, la situazione sarà ben peggiore.

Questo accorato grido di allarme è stato lanciato qualche giorno fa dall'Anci, l'associazione che raggruppa la quasi totalità dei Comuni d'Italia.

In soldoni ciò vuol dire che il sacrificio che in questi anni è stato chiesto ai Comuni rischia di diventare insostenibile. Chi guiderà il Paese, dovrà subito affrontare questa vera emergenza che rischia di abbattersi, e in parte lo sta purtroppo già facendo, sui cittadini più deboli, a cominciare dagli anziani, ma anche sul ceto medio, perché mette nelle condizioni i sindaci di



non riuscire a fornire i servizi. Non solo quelli fondamentali, ma anche quelli su cui si appoggiano tante famiglie, ad esempio per mandare i figli agli asili e a scuola, oppure per sostenere la popolazione disabile o anziana non autosufficiente, garantire le risorse per i trasporti e i lavori indispensabili per tutte le città e i necessari investimenti per lo sviluppo.

Senza una drastica inversione di tendenza, che sposti la mannaia del rigore dal lavoro e dagli enti più vicini ai cittadini ai luoghi dove si annidano i veri sprechi, la prospettiva per il futuro è veramente molto cupa.

Oggi la crisi impone sacrifici a tutti. Ma non è possibile scaricarli completamente sul territorio. Dopo la rivalutazione degli estimi catastali, l'Imu è stata già un salasso per le famiglie. Gli aumenti introdotti sono stati pesanti per tante persone che dopo una vita di sacrifici sono riuscite a realizzare il sogno di acquistare una casa. I Comuni fortemente penalizzati dai pesanti tagli degli ultimi anni ne hanno tenuto conto, cercando nella stragrande maggioranza dei casi di non aumentare o di aumentare in modo minimo l'imposta sulla prima casa e sempre nella maggior parte dei casi evitando di portare al massimo quella ordinaria applicata alle seconde case. Nella città di Monza,

grazie anche al confronto con le organizzazioni sindacali, e in particolar modo con quelle del sindacato pensionati della Cgil, abbiamo modulato le aliquote in maniera tale da attenuare l'effetto sui possessori della prima casa, portando la detrazione fino a trecento euro. Questo ha consentito a numerosi cittadini, quelli che possiedono abitazioni di modesto valore, di non dover versare la seconda rata a conguaglio.

Quindi, a chi afferma in questa campagna elettorale che è possibile eliminare totalmente l'Imu sulla prima casa e addirittura promette la restituzione di quanto versato nel 2012, io rispondo che è una vera e propria truffa. Perché innanzitutto con il gettito della prima casa i Comuni finanziano i servizi, e poi perché l'abolizione per tutti finirebbe con il favorire quelli che abitano in case di lusso e hanno redditi tali da potersi permettere il pagamento della tassa. Molto meglio, appunto, agire sulle detrazioni, elevandole fino ad un valore che consenta di fatto di rendere esenti le categorie più esposte alla crisi.

In ogni caso il gettito derivante dalle abitazioni, dai fabbricati e dai terreni deve rimanere sul territorio, come accade in tutti i Paesi d'Europa. Invece l'attuale governo, in linea occorre ricordarlo con quanto aveva deciso il precedente, non ha cambiato rotta, continuando a pretendere una parte più che cospicua del prelievo. Non credo che questa sia la strada giusta.

Anche perché i Comuni hanno già dato, abbondantemente. Tra il 2007 e il 2014 l'apporto dato dai Comuni italiani al risanamento della finanza pubblica sarà di oltre 15 miliardi di euro, di cui il 40% è costituito da tagli alle risorse trasferite e il 60% frutto invece dell'inasprimento del patto di stabilità. Un'altra nota molto dolente è stata la spesa per gli investimenti scesa tra il 2007 e il 2011 del 23% con un ammanco di risorse di quasi 3,6 miliardi di euro.

In Lombardia la situazione è in linea con l'andamento nazionale, anche se qui si registra un maggior virtuosismo tra i 1500 Comuni. Ma è purtroppo proprio in Lombardia che riscontriamo gli effetti più perversi dell'ostinata politica di rigido contenimento della spesa pubblica. Contenimento che se continua ad essere impostato in modo miope, se non cieco, finirà per far collassare anche le amministrazioni più avvedu-

te e attrezzate, continuando ad alimentare per altro una crisi in cui ancora non si vede una via di uscita. Ciò di cui parlo è la rigida applicazione del patto di stabilità.

Serve invece un rapido e consistente allentamento, per permettere ai Comuni, almeno per quel che riguarda gli investimenti, di rimettere in moto un po' di economia locale, ad esempio intervenendo sulle ristrutturazione di asili, scuole, ospedali, sulle opere pubbliche necessarie a migliorare la viabilità e i trasporti.

Il Comune di Monza è tra quelli con una adeguata disponibilità di cassa che gli consentirebbe di pagare fornitori, che invece devono attendere mesi per vedersi riconosciuto il giusto pagamento del lavoro svolto, e di mettere in campo progetti per migliorare la città e per dare risposte alle tante emergenze sul tappeto, ad esempio quella abitativa per tante giovani coppie che non riescono a costruirsi un futuro. Con grande fatica, dopo il nostro insediamento che è avvenuto a giugno, siamo riusciti a fine 2012 a colmare un buco di bilancio di 12 milioni di Euro e a rispettare il patto di stabilità, nonostante chi ci ha preceduto avesse lasciato un segno meno di 26 milioni! Eppure, con tante difficoltà ce l'abbiamo fatta e ora possiamo guardare un po' più serenamente al 2013.

Ma senza interventi da parte del nuovo governo e del Parlamento sarà quasi impossibile, perché la scure dei sacrifici fino ad oggi è sempre stata posta sulla testa di chi amministra le città, oltre che sul lavoro. Le riforme sono urgenti, e alcune di quelle fondamentali passano dalla cancellazione degli sprechi veri. Il sistema economico, compreso quello lombardo, non può più sostenere spese della pubblica amministrazione abnormi come quelle che abbiamo dovuto registrare. Le ultime vicende hanno dimostrato come anche nella nostra Regione chi ha gestito le nostre risorse lo ha fatto nell'interesse di pochi, non certo per tutelare la collettività. Per questo occorre un governo nuovo, di persone serie e oneste, a Roma come in Lombardia, capace di portarci fuori dalla crisi, con una particolare attenzione verso chi fatica tutti i giorni ad arrivare a fine mese, a cominciare dalle persone più anziane, che spesso sono anche quelle più tartassate. ■

# LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA È, PER NOI, UN VALORE

Paolo Strina *Sindaco di Osnago (Lecco)*

Il bilancio di previsione è un momento fondamentale della programmazione annuale e pluriennale delle risorse del Comune: quali risorse reperire, come reperirle, quanto e come spendere i soldi disponibili rappresenta – lungi dall'essere un mero e arido esercizio contabile – una delle scelte politiche fondamentali di un'amministrazione comunale. Infatti il livello e la modulazione della tassazione locale stabilisce quanto e come viene distribuito il carico fiscale tra i cittadini, mentre la destinazione delle spese a investimenti e spese in ambito sociale definisce il livello di supporto che il Comune vuole fornire alle fasce deboli e ai soggetti fragili della popolazione.

In fase di elaborazione del bilancio mettere in campo un'ampia consultazione con modalità formali e informali con associazioni, forze sociali e cittadini consente di ponderare meglio le scelte. Per questo abbiamo accolto con favore la richiesta dei sindacati pensionati Spi Cgil, Fnp Cisl e Uilp Uil per un confronto di merito di tipo concertativo per conoscere gli orientamenti del Comune di Osnago in materia di politiche sociali.

La validità generale del confronto assume ancora più valore oggi che le risorse dei Comuni sono sempre più scarse e quindi la messa in rete dei servizi diviene non solo auspicabile ma



indispensabile per continuare a garantire la continuità assistenziale.

In particolare il confronto si è svolto su alcuni temi:

- accordo con Agenzia delle entrate per il contrasto all'evasione fiscale;
- addizionale Irpef;
- Imu;
- sostegno dei cittadini senza lavoro;
- politiche abitative;

- servizi alla persona: servizio assistenza domiciliare, trasporto scolastico, mensa scolastica, rette residenze sanitarie assistite e centro diurno disabili;
- sostegno ai soggetti fragili.

L'amministrazione comunale ha fornito alle organizzazioni sindacali una tabella riassuntiva degli interventi relativi ai servizi sociali sostenuti negli ultimi quattro anni, per fornire non solo la fotografia della situazione attuale ma un quadro riassuntivo dell'andamento della spesa negli ultimi anni. Il confronto è partito da questi dati letti alla luce delle linee guida fornite da Cgil, Cisl, Uil al Comune.

Il confronto è stato molto positivo evidenziando una sintonia di fondo su alcuni temi.

In particolare si è registrata una condivisione della scelta dell'amministrazione di rendere progressive alcune imposte (come l'addizionale Irpef) aumentando nel contempo la fascia di esenzione, così come le due parti hanno con-



cordato sulla necessità di dare attuazione all'accordo con l'Agenzia delle entrate per contrastare l'evasione fiscale a partire dal territorio così come sulla necessità di verificare a campione la coerenza delle dichiarazioni Isee.

Le organizzazioni sindacali hanno chiesto all'amministrazione di valutare esenzioni aggiuntive sull'Imu per anziani non autosufficienti e famiglie con presenza di disabili trovando disponibilità a interventi una volta consolidati i reali dati di incasso della nuova imposta, ancora molto incerti al momento della stesura del bilancio.

L'amministrazione comunale ha illustrato ai sindacati l'iniziativa *Adotta una famiglia* condotta in collaborazione con la Parrocchia e la locale Coop per dare un sostegno alimentare e abitativo alle famiglie in difficoltà economica e sotto sfratto.

Dopo il confronto l'amministrazione comunale – una volta approvato il bilancio di previsione – ne ha fornito una copia ai sindacati dei pensionati per consentire una verifica di quanto concordato. Sarà interessante poter verificare in sede di bilancio consuntivo la coerenza tra

quanto programmato e l'attuazione concreta, anche in vista di future contrattazioni.

Il valore della contrattazione decentrata emerge dalla considerazione che il Comune è sempre di più il punto di contatto tra i cittadini e la pubblica amministrazione mentre i sindacati rappresentano quei corpi intermedi sempre più necessari per rappresentare interessi collettivi in una società atomizzata che rischia di lasciare ogni individuo solo di fronte ai problemi della vita. Condividendo invece il Comune e le organizzazioni sindacali la volontà di non lasciare indietro nessuno fornendo servizi e sostegno economico alle persone in difficoltà, il confronto è stato molto positivo pur dovendo fare i conti con le difficili condizioni della finanza pubblica che hanno portato a pesanti tagli ai trasferimenti agli enti locali. ■

# ABBIAMO SCELTO DI AIUTARE I PIÙ FRAGILI

Claudio Terzi *Sindaco di Gonzaga*

**N**ell'ultimo triennio in generale e nel corso dell'anno 2012 in particolare si è assistito a un drastica e sostanziale riduzione delle risorse destinate dallo Stato e dalla Regione Lombardia alle politiche sociali. I tagli hanno interessato in particolare il Fondo nazionale per le politiche sociali (Fnps), il Fondo per la non autosufficienza (Fna) e il Fondo regionale ex circolare 4. Si tratta di fondi che, come si evince chiaramente dai titoli, sono destinati al sostegno delle politiche sociali relative all'area minori e famiglia, all'area disabilità, all'area anziani, all'area disagio adulti e a quella delle questioni sociali connesse all'immigrazione. Risorse, quindi, fondamentali per le politiche di sostegno alle fragilità enunciate e la cui riduzione pone a serio rischio la sopravvivenza delle misure di tutela consolidate negli anni.

La realtà del Piano di zona gestito come capofila dal Comune di Suzzara e che interessa un'area di circa 50mila abitanti dell'Oltrepo mantovano sinistra Secchia con i comuni di Gonzaga, Pegognaga, Moglia, San Benedetto Po e Motteggiana, appare alquanto eloquente di quanto sopra affermato. Il Fnps dai 223mila dell'anno 2011 è passato ai 107mila dell'anno 2012, il Fna dai 282mila dell'anno 2011 è stato completamente azzerato nell'anno 2012(!),



il Fondo regionale ex circolare 4 è passato dai 414mila dell'anno 2011 alle metà dell'anno successivo. Di fatto il piano finanziario dell'anno 2011 che contava su risorse di un milione di euro si è ridotto a 505mila nell'anno appena trascorso. A fronte di detta significativa riduzione dei trasferimenti è apparsa, fin dall'inizio

dell'esercizio finanziario, l'evidente impossibilità di mantenere in vita i servizi forniti dal piano di zona, alcuni dei quali legati a convenzioni con enti e cooperative di carattere pluriennale. Funzioni e servizi consolidati nel tessuto sociale e negli anni che vanno dal sostegno all'area minori e della famiglia, con il servizio di tutela minori recentemente trasferito dall'Asl ai Comuni del distretto e con le convenzioni in essere con enti privati per il disagio minorile, all'area dell'immigrazione, con progetti di integrazione e mediazione culturale, all'area del disagio adulti, con la convenzione con istituti di supporto per donne in difficoltà, all'area disabili, con il trasporto di giovani disabili in istituti e comunità, all'area anziani, con lo sportello badanti. Pur a fronte di detto significativo taglio lineare dei fondi a disposizione, i Comuni parte del Piano di zona hanno ritenuto di dover compiere la loro funzione di sostegno di servizi ai soggetti gravati da fragi-



lità e di mantenere, tramite proprie risorse autonome di bilancio, i progetti ritenuti necessari a una vita sociale delle comunità. Nonostante i tagli dei trasferimenti che i singoli Comuni hanno subito negli ultimi anni, gli enti del Piano di zona di Suzzara hanno deliberato di far fronte con proprie risorse per complessivi 195mila euro alla copertura seppure parziale delle risorse sottratte dallo Stato e dalla Regione. Una scelta impegnativa in termini economici, oltre 30mila per il Comune di Gonzaga e più del doppio per il Comune di Suzzara capofila, ma che si è ritenuto all'unanimità di portare avanti, al fine di non disperdere il patrimonio di sostegno sociale alle disabilità e alle fragilità che nel corso degli anni si era costruito nelle comunità del distretto.

Appare di tutta evidenza come tagli silenziosi e lineari, quali quelli descritti, finiscano per minare alla base non solamente i servizi offerti a sostegno dei soggetti disabili, anziani o in difficoltà, ma addirittura il fondamento di una società civile. Nel momento in cui le risorse a sostegno del trasporto disabili, della tutela dei minori con disagio, piuttosto che degli anzia-



ni in difficoltà, vengono eliminate dallo Stato, si finisce per mancare ai principi fondamentali di una società matura e civile. In ultima analisi ci si finisce per chiedere come sia possibile, in un quadro siffatto, attuare quei principi di uguaglianza sostanziale che la seconda parte dell'art. 3 della nostra Costituzione ci ricorda quando sancisce che *"è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*. ■

# LA DOMICILIARITÀ È UNA NOSTRA SCELTA STRATEGICA

Miriam Pasqui *Assessore Politiche per la grande età, disabilità; Politiche abitative e coordinamento legge 328*

Rozzano è un comune di circa 41mila abitanti nell'immediata cintura sud dell'hinterland milanese. Si tratta di una città contraddistinta dall'insediamento di un enorme quartiere di edilizia residenziale pubblica (circa seimila alloggi Aler), cresciuta rapidamente da borgo rurale a piccola città satellite della metropoli dove sono approdate migliaia di famiglie attratte dalle opportunità lavorative offerte dalle grandi industrie negli anni '70. La comunità locale si è fatta carico di far crescere questo immenso quartiere popolare, di qualificarlo e di offrire risorse e servizi che potessero soddisfare bisogni complessi di famiglie articolate e con problematiche sociali significative.

Oggi la città sta invecchiando: demograficamente l'indice di invecchiamento è piuttosto elevato, nel 2011 è pari a 131 con un aumento di sei punti rispetto al 2007 a conferma dell'aumento della popolazione anziana sul territorio.

Gli anziani sono 8345 circa il 20% della popolazione residente a Rozzano, si rileva che la maggiore presenza di anziani è concentrata nel quartiere Aler.

I grandi anziani dagli 85 anni in poi sono 551, gli anziani dai 65 ai 74 sono 5106 e gli anziani dai 75 agli 84 sono 2688.

L'amministrazione si è sempre contraddistinta per un'attenzione particolare verso le politiche so-



ciali: prevenzione del disagio e promozione dell'agio e del benessere; percorsi di inclusione e di coesione sociale.

Il Comune ha, quindi, nel tempo consolidato un'articolata rete di servizi e di interventi sociali sul territorio; strutturando un sistema in cui risorse pubbliche, del privato sociale e forme di autorganizzazione spontanee della società civile si sono integrate e reciprocamente po-

tenziate.

In questo contesto si inseriscono le politiche per la grande età messe in campo da Rozzano e dal Distretto 7 della Asl Milano 2 di cui Rozzano è ente capofila.

Pur nelle gravi difficoltà di bilancio lo sforzo dell'amministrazione è stato in questi anni sempre teso a mantenere i livelli essenziali di assistenza per le fasce deboli della popolazione: pur con l'esigenza di razionalizzare gli interventi di Sad (pasti a domicilio e trasporti sociali) l'amministrazione ha tutelato le condizioni di maggiore fragilità e sostenuto i soggetti privi di reti parentali.

Scelta strategica dell'amministrazione è sempre stata favorire la domiciliarità (e quindi il non sradicamento dal contesto comunitario) con l'erogazione di voucher socio assistenziali e con l'attivazione di risorse informali di prossimità che potessero garantire a domicilio il sostegno/supporto-



to necessario all'anziano e ai suoi care giver non professionali.

In questo contesto si collocano le azioni tese a:

- garantire anche attraverso associazioni di promozione sociale e il coinvolgimento del terzo e quarto settore il **servizio di trasporto sociale o a titolo totalmente gratuito** (in convenzione con l'amministrazione) o con piccoli contributi benzina;
- garantire il **servizio di telesoccorso** (erogato dalla Provincia);
- favorire l'incontro domanda - offerta di assistenza domiciliare qualificata, in regola e professionalizzata (Sportello badanti);
- implementare il progetto *Anziani connettiamoci* che prevede l'installazione di piccoli impianti di monitoraggio e di relazione con l'esterno c/o l'abitazione dell'anziano in condizioni di fragilità.

Ma anche il ben - essere e la promozione di una visione dell'anziano come soggetto attivo ancora protagonista della comunità locale rappresenta un ulteriore tassello delle politiche per la grande età.

Tra le iniziative di promozione degli anziani come risorsa sono attivi:

- la Rete dei cinque centri anziani con le loro molteplici attività di aggregazione e socializzazione gestiti da associazioni di promozione sociale convenzionati con l'amministrazione;
- l'Università della Terza età, che ha visto una crescente partecipazione;
- le attività motorie per la grande età;
- i soggiorni climatici e terapeutici e il turismo sociale;
- il potenziamento e controllo degli orti sociali.

Qui si può citare anche l'attivazione dei nonni vigili e civici e il progetto *Attenti alla truffa* realizzato in collaborazione con le forze dell'ordine e il Centro italiano per la mediazione del conflitto (Cipm) per offrire prevenzione contro truffe e raggiri e sostegno psicologico alle vittime di reato. Interlocutori significativi nell'ambito delle politiche della grande età sono i sindacati pensionati, con i quali da anni è attiva una fattiva collaborazione.

Tali rapporti concertativi danno luogo ad accordi di collaborazione e protocolli che definiscono priorità; fanno emergere aree di bisogno scoperte, richiamano l'ente locale ai principi fondamentali della sussidiarietà e della negoziazione con le parti sociali.

## **OBIETTIVI PIANO DI ZONA 2012-2014 DISTRETTO 7 ASL MILANO 2 Area grande età - residenzialità e domiciliarietà**

Dalle riflessioni emerse attraverso l'analisi della diagnosi sociale, dagli interventi realizzati nei territori del distretto, dagli incontri con gli operatori dei servizi e dai lavori dei tavoli d'area che coinvolgono le organizzazioni del terzo e del quarto settore sono emersi alcuni obiettivi prioritari da perseguire nel triennio 2012-2014.

### **Coordinamento permanente non autosufficienza**

Promozione di un tavolo di coordinamento permanente per il supporto alla non autosufficienza composto da assistenti sociali comunali e cooperative accreditate per l'erogazione dei servizi di assistenza domiciliare (Sad) attraverso voucher.

### **Database Area anziani**

Creazione database sugli anziani in carico ai servizi con particolare attenzione alla non autosufficienza (monitoraggio delle fragilità).

### **Consolidamento progetto assistenti familiari**

Consolidamento progetto assistenti familiari, riprogettazione con attivazione di un percorso formativo rivolto alle assistenti familiari, sportello con apertura mensile in ogni Comune del distretto - prosecuzione interventi nei limiti della disponibilità delle risorse - attivazione gruppi di mutuo aiuto tra le famiglie.



**Connessione con servizi Asl** e in particolare punti Adi (Assistenza domiciliare integrata, competenza sanitaria)

### **Pua - Pai on line**

Realizzazione Pua (Punto unico di accesso) on line sugli interventi non autosufficienze. Realizzazione percorso Pai (Piano assistenziale individuale) integrato con referenti comunali area anziani e referenti punti Adi di Asl.

### **Dimissioni protette**

Monitoraggio e verifica protocolli dimissioni protette, in collaborazione con Asl e aziende ospedaliere, studio di protocolli all'ingresso nei ricoveri di particolari categorie di assistiti.

### **Monitoraggio interventi assistenza domiciliare**

Creazione di un tavolo permanente con agenzie accreditate per monitoraggio interventi – incontri previsti almeno due volte l'anno. Distribuzione questionari di gradimento all'utenza almeno una volta l'anno.

### **Collaborazione con centri anziani**

Lavoro distrettuale con i centri anziani per connessione con i servizi, supporto e inclusione degli anziani fragili in attività di socializzazione.

### **Alloggi protetti**

Sperimentazione alloggi protetti per anziani non autosufficienti in appartamenti Aler di grandi dimensioni.

### **Residenzialità protetta**

Partecipazione dell'Ufficio di piano in collaborazione con Asl alla ridefinizione degli standard Rsa (calibrazione intensità di cura con l'obiettivo di creare strutture per la parziale non autosufficienza). ■

# CONTRO L'EVASIONE FISCALE PER FAVORIRE LA SPESA SOCIALE

Tiziano Torretta *Vice sindaco Comune di Vanzaghella*

La contrattazione territoriale con i sindacati ha rappresentato per la nostra amministrazione non solo un importante momento di confronto con le organizzazioni sindacali, ma quasi una sfida per chi riusciva ad analizzare in maniera più compiuta i bisogni delle persone e delle famiglie e poi, di conseguenza, a proporre strumenti di intervento efficace pur nei limiti imposti dal bilancio comunale. L'amministrazione comunale di Vanzaghella è da sempre attenta a come si evolvono le dinamiche sociali ed economiche delle persone e delle famiglie più fragili; nella contrattazione, infatti, è stato riconosciuto il forte impegno finanziario destinato ai più importanti settori dell'assistenza sociale: dalle fasce Isee per tutti i servizi individuali agli investimenti per un reale diritto allo studio alla qualità dei servizi alla persona erogati attraverso Azienda sociale del Castanese. Già dal 2009 l'amministrazione di Vanzaghella, consapevole della prevedibile evoluzione negativa della crisi, aveva modificato, diventando un esempio seguito poi da altri Comuni, il sistema di calcolo delle fasce Isee atualizzando il reddito alla situazione contingente del lavoratore (disoccupato, cassaintegrato, in mobilità ecc) rispetto al metodo classico che vedeva fotografato il reddito dell'anno



precedente.

Questo meccanismo, unito alla possibilità per i lavoratori di aziende in crisi di chiedere riduzioni e/o dilazioni sui tributi comunali (tassa rifiuti, Ici, ecc) e sulle mense scolastiche dei figli riesce a dare una boccata d'ossigeno a tante famiglie provate dalla durezza della crisi economica. Altro elemento di attenzione alla crisi è stata in questi

anni l'assunzione di lavoratori in mobilità che hanno così beneficiato, per un periodo medio di sei mesi ciascuno, di una entrata aggiuntiva nel bilancio familiare e, soprattutto, non hanno perso i contatti col mondo del lavoro acquisendo anche nuove esperienze e capacità.

Se gli argomenti sopra brevemente elencati riguardano le politiche attive e perciò la spesa non minore attenzione è stata posta dalle organizzazioni sindacali sul versante delle imposte e perciò delle entrate. Tutti si sono resi conto della difficoltà, per non dire impossibilità, per gli uffici comunali di discernere con criteri oggettivi le situazioni diversificate derivanti da una parte da redditi certi (lavoro dipendente e pensioni) e dall'altra parte da redditi talvolta poco trasparenti (lavoro autonomo, commercio ecc). L'amministrazione comunale ha cominciato con l'intraprendere due importanti iniziative: la prima ha riguar-



dato la decisione, ormai consolidata, circa l'invio di ogni richiesta di agevolazione Isee agli organi competenti (in primis Guardia di Finanza) per i controlli di competenza.

Gli esiti dei controlli finora non hanno rilevato significative discrepanze tra il dichiarato e l'accertato e questo riteniamo sia un segnale positivo per due motivi: conferma la correttezza dei nostri concittadini e soprattutto il sapere che la propria dichiarazione verrà comunque sempre controllata dalla GdF funge da deterrente per i possibili 'furbetti'.

La seconda iniziativa è consistita nella sottoscrizione di una apposita convenzione con l'Agenzia delle entrate di Milano.

Tale convenzione, firmata all'inizio di giugno, prevede specifiche forme di collaborazione tra il Comune e l'Agenzia delle entrate per il recupero dell'evasione fiscale di competenza statale.

In pratica gli uffici comunali trasmetteranno segnalazioni qualificate riguardanti lo status patrimoniale, economico e finanziario di contribuenti operanti nel commercio e nelle libere professioni. Inoltre saranno oggetto di segnalazione le iniziative relative all'edilizia nonché alle proprietà immobiliari. Potranno essere segnalati anche casi eclatanti di possesso od uso di beni di lusso in assenza di correlato riscontro reddituale.

D'altro lato l'Agenzia delle entrate collaborerà supportando gli uffici comunali anche con appositi corsi di formazione e, ai sensi di legge, riverserà al Comune quota parte delle somme effettivamente

incassate dagli evasori individuati.

Abbiamo avuto qualche perplessità sull'effettiva corresponsione di quanto stabilito in quanto in Italia è molto difficile scovare gli evasori, farli pagare il dovuto e girare poi queste somme al Comune senza che lo Stato non ci metta le mani sopra. Ma abbiamo deciso, anche sulla scorta della forte spinta delle organizzazioni sindacali, di crederci e abbiamo concordato nell'accordo sindacale che tutte le eventuali somme provenienti dalla *Convenzione* citata non saranno buttate nel calderone delle spese correnti del bilancio comunale ma saranno destinate esclusivamente ai capitoli della spesa sociale, in aggiunta alle somme normalmente previste.

Sinora altri Comuni, che avevano attivato convenzioni simili, hanno visto riconosciuti importi spesso estremamente modesti, ma non ci vogliamo arrendere in quanto riteniamo che la lotta all'evasione fiscale e contributiva sia uno dei compiti essenziali di ogni struttura istituzionale quali sono i Comuni.

Concludendo possiamo affermare come i momenti di dialogo e confronto con le organizzazioni sindacali siano stati stimolanti e propositivi per gli amministratori comunali di Vanzaghello e riteniamo che da questi incontri anche i rappresentanti sindacali abbiamo migliorato la capacità di distinguere con precisione le iniziative adottate nonché gli impegni seri e concreti delle amministrazioni dalle consuete promesse mirabolanti che caratterizzano negativamente molti politici dei nostri giorni. ■

# ANIMAZIONE TERRITORIALE, UN PROGETTO DI TUTTI

Renato Pedrini *Direttore generale Asl Vallecamonica-Sebino*  
Aure Parolini *Direttore sociale dell'Asl Vallecamonica-Sebino*

Il reale valore attribuito all'esigenza di creare una rete forte e solidale tra tutti i soggetti che sul territorio possono o sono chiamati a impegnarsi sull'area della fragilità delle persone anziane e disabili ha costituito



il valido collante che ha reso possibile il percorso che si è sviluppato in Valle Camonica per giungere, prima, alla sottoscrizione di un protocollo di animazione territoriale per il potenziamento della domiciliarità e, in seguito, alla graduale realizzazione delle iniziative previste nella progettazione che ne è scaturita.

Asl, Comunità montana, Conferenza dei sindaci, organizzazioni sindacali e Azienda territoriale dei servizi alla persona hanno riversato nell'iniziativa un forte impegno per far emergere, attraverso il confronto tra le diverse finalità ed esperienze, di cui ciascuno è portatore, un'unitarietà di azione coerente con i bisogni del territorio e realisticamente perseguibile in un contesto sociale ed economico, qual è l'attuale, che vede in forte crisi le strutture che storicamente hanno costituito un importante 'cuscinetto' rispetto al disagio, prima tra tutte le famiglie, e si misu-



ra sempre più con l'esiguità delle risorse umane ed economiche.

Fondamentale è stato il ruolo svolto dal sindacato unitario, in particolare dai pensionati di Cgil, Cisl e Uil territoriali, nel sollecitare le varie

parti al confronto responsabile sulle difficoltà crescenti che i cittadini più fragili e le loro famiglie vivono e nel proporre un'azione condivisa tra tutte le forze direttamente interessate.

L'obiettivo del potenziamento della domiciliarità previsto dal protocollo individua quale fulcro delle azioni innovative le Rsa e in questa scelta sta certamente la sfida più interessante e complessa del lavoro in atto, perchè comporta un ribaltamento del modello culturale diffuso sia tra chi gestisce tali strutture, sia tra chi può esserne potenziale utente.

L'impegno richiesto alle Rsa si pone nel progetto su tre versanti: **1)** l'accoglienza alle persone che, concluso il percorso clinico acuto e subacuto, hanno bisogno di un ulteriore periodo di assistenza residenziale per preparare il reinserimento nel loro contesto di vita o di un accompagnamento verso altre soluzioni offerte dalla rete dei

servizi socio sanitari; **2)** l'ospitalità per periodi di sollievo alla famiglia/caregiver, garantendo la necessaria protezione alle persone con parziale o temporanea non autosufficienza; **3)** l'apertura a interventi che supportino la famiglia nella cura a domicilio del proprio congiunto in condizione di fragilità. Rientrano in quest'ultimo gruppo tutte quelle azioni che le Rsa, attraverso il proprio personale e le proprie attrezzature, possono garantire in un sistema di interrelazione tra domicilio della persona fragile e struttura che costituisce lo strumento per rendere omogenea sul territorio l'offerta di servizi domiciliari, ora diffusi in modo parziale, e garantire al tempo stesso servizi nuovi e di buona qualità.

Va sottolineato che la rete delle Rsa della Valle Camonica, definitivamente conclusa la fase di adeguamento agli standard previsti dalla normativa (traguardo tagliato dall'Asa di Vallecronica-Sebino per prima in Regione Lombardia), si presenta a oggi ben distribuita e consolidata, con una ragguardevole dotazione di posti letto e, soprattutto, con buone punte di eccellenza a livello di assistenza e ciò in ragione del progressivo lavoro di investimento, realizzato dalle singole unità d'offerta con l'accompagnamento dell'Asl, per migliorare la qualità del servizio reso.

A fronte dell'attuale situazione di impoverimento delle famiglie e della riduzione delle risorse economiche a disposizione dei soggetti istituzionalmente chiamati a rispondere ai bisogni delle persone fragili, i sottoscrittori del protocollo hanno convenuto sull'obbligo di rivedere il modello territoriale di assistenza, puntando ad un migliore e più efficace utilizzo delle risorse presenti: l'esperienza consolidata nella cura di ospiti in condizioni di sempre maggiore non autosufficienza e con pluripatologie, le professionalità formate e competenti presenti nelle Rsa sono state considerate un fulcro di primaria importanza su cui fare leva per il potenziamento della domiciliarità delle persone anziane.

Il progetto di animazione territoriale prevede che l'apertura delle Rsa al territorio si accompagni e si sostenga attraverso lo sviluppo di un'intensa collaborazione tra le Rsa stesse, sollecitate a rafforzare il rapporto tra loro in forma aggregata, puntando da un lato a perfezionare i servizi e le attività che abbiano una più spiccata appropria-

tezza e dall'altro a valorizzare le forme di volontariato, che già operano in forma individuale all'interno delle singole residenze per anziani, incentivando ulteriormente la formazione e la costituzione di altre associazioni di volontariato che andranno a rafforzare le realtà del Terzo settore che operano sul nostro territorio.

In particolare, l'impegno profuso dal volontariato nell'attivare percorsi di coesione sociale, nel rigenerare i tessuti relazionali e ricostruire i legami di comunità è stato ritenuto elemento indispensabile per sostenere la rete dei servizi e dare possibilità di sviluppo alle potenzialità già presenti a vari livelli.

La bontà di alcune tra le iniziative previste dal progetto ha, peraltro, già trovato riconoscimento nell'approvazione da parte della Regione Lombardia tra i progetti sperimentali finanziati ai sensi della Dgr n.3239/2012.

L'Asl, come soggetto chiamato ad assolvere un ruolo importante nella lettura dei bisogni dei cittadini e nell'integrazione tra i soggetti del territorio che contribuiscono alla programmazione, progettazione e gestione degli interventi sociosanitari e sociali, ha assunto un impegno rilevante riguardo all'attuazione delle iniziative previste dal protocollo di animazione territoriale, sia in termini economici, sia in termini di centralità dell'obiettivo rispetto alle proprie azioni.

È infatti sulla linea indicata dal protocollo che prenderanno forma nel corrente anno le azioni di rinforzo previste per l'unità di valutazione multidimensionale per la fragilità, la scelta di posizionarla anche all'interno dell'ospedale di Vallecronica per potenziare la continuità di cura e la possibilità di valutare in tempi rapidi il bisogno complesso, orientando correttamente alla rete dei servizi e allestendo i necessari interventi di supporto, la spinta infine a una sempre maggiore integrazione con i Comuni e con l'Azienda territoriale dei servizi alla persona. È infatti attraverso la stretta coesione e di integrazione tra la rete d'offerta sociale, socio sanitaria e sanitaria che si può costruire la solida impalcatura da cui sviluppare le iniziative non solo di cura, ma anche di attenzione ai bisogni sommersi e di prevenzione affinché le difficoltà non sfocino nel disagio e nell'emergenza. ■



# DOCUMENTI

## *Rapporto sulla negoziazione sociale in Lombardia nel 2012*

a cura di Francesco Montemurro e Giulio Mancini *Associazione Lucia Morosini*

## *Negoziazione sociale Bilancio 2012 Orientamenti 2013*

Il documento unitario di Spi, Fnp, Uilp

# RAPPORTO SULLA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA NEL 2012

a cura di Francesco Montemurro e Giulio Mancini *Associazione Lucia Morosini*

## QUADRO POLITICO E RIFORME ISTITUZIONALI

La regione Lombardia è interessata da profonde trasformazioni socio-demografiche, i cui effetti negli ultimi 3 anni sono stati amplificati e in parte “distorti” dall’onda lunga della crisi economica internazionale.

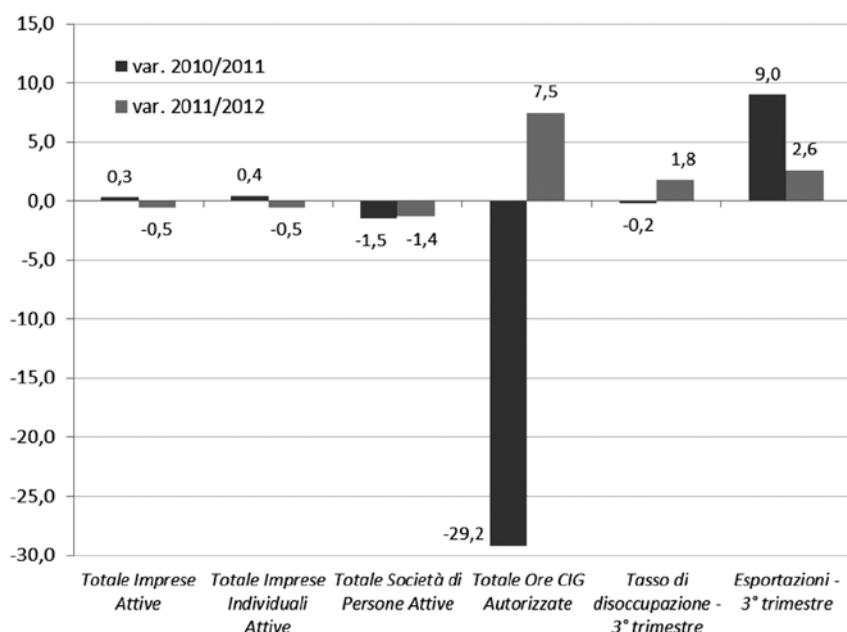
Le tendenze in atto mostrano che al progressivo invecchiamento della popolazione, che si concentra soprattutto nelle grandi città, si accompagna ormai da anni la forte crescita dell’immigrazione e delle fasce d’età giovanile.

I processi di coesione sociale che storicamente hanno caratterizzato questo territorio, fondati in primo luogo su un basso tasso di disoccupazione, mostrano oggi importanti segnali di debolezza. L’apertura di una nuova fase recessiva globale, che si prospetta particolarmente critica per l’Italia, rende particolarmente fragile il quadro del mercato del lavoro anche in Lombardia.

La crisi strutturale interessa ancora in modo considerevole numerose imprese del settore manifatturiero, e si manifesta oggi attraverso le dinamiche negative registrate per gli ordinativi e il fatturato delle imprese, il rallentamento nella crescita dell’export, il permanere del monte ore autorizzato di cig a livelli assai superiori al periodo pre-crisi (2008), il peggioramento delle condizioni lavorative delle fasce deboli (donne, immigrati, giovani).

In particolare il mercato del lavoro mostra segnali preoccupanti: cresce a livello tendenziale di 1,8 punti il tasso di disoccupazione, tra il 3° trimestre 2011 ed il 3° 2012 attestandosi al 6,7%. Tale dinamica comunque, solo in parte è riconducibile in maniera diretta alla perdita di posti di lavoro all’interno nel quadro recessivo regionale, piuttosto invece appare conseguenza del forte aumento dei soggetti, soprattutto femminili, in cerca di lavoro.

### Grafico 1 - VARIAZIONE TENDENZIALE DI ALCUNI INDICATORI DELLA CRISI STRUTTURALE IN LOMBARDIA. ANNI 2010-2012



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Inps e Unioncamere.

Dato negativo anche per la CIG totale che, sfiorando quota 240 milioni di ore autorizzate nel 2012, fa registrare un'impennata del 7,5% rispetto all'anno precedente.

Il totale delle imprese attive nella regione scende da 826 mila a meno di 822 mila in flessione dello 0,5%; sono in particolare le Società di Persone a far registrare la peggiore prestazione nel 2012 (-1,4% rispetto al 2011), nonostante il calo già registrato tra il 2010 ed il 2011 (-1,5%).

La ripresa dell'Export (+9.0% a livello tendenziale nel 2011) subisce anch'essa una battuta di arresto nel 2012, ed il valore dell'interscambio commerciale tra la Lombardia ed il resto del mondo cresce a livello tendenziale nel 3° trimestre dell'ultimo anno solamente del 2,6%, persistendo ben al di sotto dei valori pre-crisi del 2008.

Tutto ciò contribuisce ad innalzare il fabbisogno di politiche di sviluppo e di regolazione nel territorio.

In questo contesto, negli ultimi anni le amministrazioni pubbliche locali incontrano maggiori difficoltà nell'esercizio delle loro funzioni più qualificate, con particolare riferimento all'attivazione di politiche di sviluppo e alla qualificazione dei servizi collettivi.

La finanza locale vive un periodo molto difficile, segnato soprattutto dall'incertezza che sta caratterizzando i lavori di preparazione dei bilanci di previsione per il 2013, con particolare riferimento agli aspetti che riguardano le entrate tributarie e la riorganizzazione dei piccoli comuni.

La programmazione di bilancio degli enti locali non appare in grado di svolgere un ruolo "anticiclico", di promozione dello sviluppo.

Negli ultimi anni le amministrazioni pubbliche locali stanno incontrando maggiori difficoltà nell'esercizio delle loro funzioni più qualificate, con particolare riferimento all'attivazione di politiche di sviluppo e alla qualificazione dei servizi collettivi. La finanza locale vive un periodo molto difficile, segnato soprattutto dalle incertezze che hanno caratterizzato i lavori di preparazione dei bilanci di previsione per il 2011 e 2012, con riferimento agli aspetti che riguardano le entrate tributarie e in particolare l'Imposta Municipale Unica (IMU), l'applicazione del Federalismo municipale e la riorganizzazione dei piccoli comuni.



I forti vincoli all'azione comunale hanno finito per determinare un significativo aumento della pressione fiscale locale, cui non ha corrisposto un adeguamento della spesa corrente e del livello di copertura dei servizi alla persona. Inoltre, sollecitate dal Patto di stabilità le amministrazioni comunali hanno ormai intrapreso la strada del progressivo dimagrimento degli organici pubblici. Per il 2012 il concorso complessivo alla manovra è stato ridefinito dai decreti legge di manovra dell'estate 2011 nelle seguenti misure:

- per le regioni a statuto ordinario: 6.100 milioni di euro a decorrere dal 2012;
- per le regioni a statuto speciale e province autonome: 3.000 milioni di euro a decorrere dal 2012;
- per le province: 1.200 milioni di euro per il 2012 e a 1.300 milioni a decorrere dal 2013;
- per i comuni (con popolazione superiore a 5.000 abitanti): 4.200 milioni di euro per il 2012 e a 4.500 milioni a decorrere dal 2013.

Considerando i possibili effetti sulle politiche di welfare, ai vincoli fissati dal Patto di Stabilità interno si devono aggiungere i forti tagli inferti negli ultimi anni ai Fondi nazionali per gli interventi sociali, che hanno perduto circa il 75% delle risorse complessivamente stanziato dallo Stato.

La decurtazione più significativa riguarda il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), istituito dalla legge 449/1997 e ridefinito con la legge 328/2000. Le risorse in capo a questo Fondo, che costituisce la principale fonte di finanziamento statale degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie, negli ultimi anni hanno contribuito in misura decisiva al finanziamento della rete integrata dei servizi sociali territoriali attraverso la quota del fondo ripartita tra le regioni (che a loro volta attribuiscono le risorse ai Comuni e ai Piani sociali di zona). Dal 2008 al 2012 la dotazione del Fondo è scesa da 929,3 milioni a 69,95 milioni. La manovra di bilancio per il 2011 ha poi cancellato ogni stanziamento per il Fondo per la non autosufficienza, dotato di 400 milioni nel 2010. Il Fondo per le politiche della famiglia, destinato a finanziare il Piano nazionale per la famiglia, il sostegno delle adozioni internazionali, le iniziative di conciliazione dei tem-

più di vita e di lavoro, il fondo di credito per i nuovi nati e alcuni interventi relativi ad attività di competenza regionale, ha oggi una dotazione finanziaria di 31,99 milioni, assai più contenuta rispetto ai 185,3 milioni del 2010. Il Fondo per le politiche giovanili ha visto diminuire gli stanziamenti da 94,1 a 8,18 milioni.

Inoltre, il quadro normativo sollecita ormai da alcuni anni i Comuni alla dismissione dei servizi in gestione diretta a favore dell'affidamento a soggetti terzi, con il conseguente dimagrimento degli organici pubblici.

A favorire tale esito sono in particolare le seguenti norme:

- l'art. 14, co. 9 della legge 122/2010, in base al quale si può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ciò significa che ogni dieci dipendenti cessati dal servizio solo due possono essere assunto di ruolo;
- l'art. 36, co. 2 del decreto legislativo 165/2001, come modificato dall'art. 17, co. 26, della legge 102/2009, in base al quale le pubbliche amministrazioni possano avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale solo per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali.
- l'art. 4, co. 102, lett. b) della legge 183/2011, che ha esteso agli enti locali e fino al 2013 le disposizioni contenute nella legge 122/2010, in base alle quali le amministrazioni statali hanno la possibilità di «avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009». Analogo limite è introdotto per «la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio».

A queste misure occorre aggiungere la sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2012 e la riduzione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti per il triennio 2011-2013. In questo contesto di progressiva riduzione delle risorse statali, il comportamento di spesa della Regione Lombardia si è sviluppato soprattutto in direzione del rafforzamento della componente sanitaria della spesa per il welfare.

A fronte delle leggi di stabilità (2009-2012) che, come detto, hanno via via ridotto i principali fondi per le politiche sociali (rispetto ai 180 milioni ricevuti dalla Lombardia nel 2009, nel 2012 la Dg Famiglia non ha potuto sostanzialmente contare sul sostegno statale), la Regione ha complessivamente incrementato il budget gestito dalla DG Famiglia, dai 1.533 milioni del 2009 ai 1.693 milioni del 2012, determinando allo stesso tempo, però, un aumento della quota del fondo sanitario regionale destinato all'assistenza sociosanitaria (da 1.445 a 1.623 milioni) e un de-finanziamento del fondo sociale regionale (da 87,7 a 70 milioni). Tuttavia, nel periodo 2009-2012 le risorse totali (Stato + Regione) destinate al welfare sociale sono diminuite da 1.710 a 1.695 milioni, mentre nel bilancio di previsione per il 2013 è previsto un recupero di stanziamenti (fino a 1.786 milioni), per effetto soprattutto del reintegro dei fondi statali. Per gli anni successivi, però, il welfare sociale non potrà contare su alcuna certezza: il rifinanziamento dei fondi statali è al momento previsto solo per il 2013, mentre nel bilancio regionale è prevista una riduzione del fondo sociale, fino a 40 milioni nel periodo 2014-2015.

In base a nostre stime (elaborate a valere sui dati finanziari regionali forniti dal Copaff e rilevati nei rendiconti delle Regioni) il livello delle dotazioni finanziarie riservate dalla Regione Lombardia all'assistenza sociale (con esclusione degli interventi socio-sanitari) risulta negli ultimi anni (2007-2012) in linea con i valori medi rilevati nelle regioni del Centro-Nord. Ciò in conseguenza del manifestarsi nella nostra regione di una tendenza alla contrazione delle risorse, alla quale ha corrisposto un aumento complessivo degli impegni finanziari destinati da numerose Regioni agli interventi socio-assistenziali.

Nel periodo più acuto della crisi economica, caratterizzato anche in Lombardia da una forte evo-

luzione della pressione della domanda sociale, le politiche di welfare regionale mantengono tuttavia una forte tendenza alla sanitarizzazione della spesa. Tale orientamento, che al confronto con gli altri modelli regionali si rafforza nel biennio 2011/2012, riflette in linea generale la scelta della Regione di considerare le aziende sanitarie locali come il perno dei processi di programmazione locale.

In sostanza risulta evidente come ai rigidi indirizzi regionali per l'erogazione della spesa sociale da parte degli attori protagonisti dei piani di zona (voucher, buoni sociali), corrisponda una scarsa valorizzazione della programmazione locale, sia in termini di trasferimenti regionali, sia dal punto di vista della promozione del ruolo dei comuni, ancora subalterni alla programmazione al controllo delle Asl.

La programmazione zonale risulta inoltre penalizzata dal collegamento diretto che lega il finanziatore centrale (la Regione) e i soggetti del Terzo Settore, sia per quanto riguarda i canali di finanziamento (che vengono sottratti alla gestione locale, che dovrebbe rispondere in modo puntuale ai bisogni del territorio), sia per quanto attiene alla sovrapposizione degli indirizzi sociali (e degli interventi) regionali e comunali.

Il ruolo del terzo settore è ancora ambivalente. In particolare la partecipazione ai piani di zona è condizionata dal doppio ruolo di espressione della società civile/programmatore e gestore di servizi. È evidente il rischio di una partecipazione poco disinteressata alla programmazione sociale.

L'esperienza dei Piani di zona ha poi mostrato il limite dello strumento voucher: l'analisi puntuale delle situazioni locali ha messo in luce l'assenza di una reale concorrenza tra soggetti del terzo settore, con il conseguente depotenziamento dello strumento. Il voucher è poco utilizzato (poco più di 10mila esempi a livello regionale) e il sistema di accreditamento non ha decollato.

La chiave di lettura principale delle problematiche che sembrano caratterizzare il welfare lombardo è la scarsa integrazione: delle fonti di finanziamento, della programmazione degli interventi. Tale punto di criticità è oggi ancora più attuale a fronte della progressiva riduzione delle risorse pubbliche disponibili. Sotto questo profilo può essere utile esaminare i dati di budget dei Piani di zona (seppure riferiti al periodo 2009-2011), anche al confronto con altre aree territoriali.

Nel 2009, a fronte di 1,859 miliardi impegnati dalla Regione a favore delle attività socio-sanitarie (Welfare della sussidiarietà), solo poco più di 200 milioni sono stati assorbiti dalla gestione associata esercitata nei Piani di zona. Al budget totale dei Piani di zona (circa 692 milioni) hanno contribuito i fondi comunali con una quota pari a 381,8 milioni e altre fonti statali e provinciali. Va ricordato che nel 2009 la spesa sociale a consuntivo dei comuni lombardi ammontava a circa 1,5 miliardi (al netto dei trasferimenti regionali). Si tratta di un dato significativo, che evidenzia con chiarezza come la programmazione zonale soffra di una scarsa attenzione, nei fatti, da parte dei decisori politici a livello regionale e comunale.

Dall'analisi emerge un altro elemento di rilievo relativamente al budget di spesa per il 2011 stanziato dai Piani di zona.

Inoltre, confrontando un campione di Piani di zona lombardi con le esperienze realizzate in altre regioni (anno 2011), si evince come le risorse sociali attivate dai PdZ lombardi risultino nettamente inferiori ai flussi finanziari attivati nelle altre zone. In particolare, considerando i valori pro capite, i budget di Bergamo, Lodi, Somma Lombardo e Sondrio sono inferiori almeno del 50% rispetto alle dotazioni finanziarie di Alessandria e Chivasso (Piemonte) e degli altri PdZ veneti e dell'Emilia Romagna esaminati. Certo, i dati in questione risentono dei diversi indirizzi regionali e delle differenti modalità organizzative che caratterizzano le esperienze dei piani di zona in Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte e Veneto. Ad ogni modo, l'ampiezza dei divari territoriali rilevati nella spesa sociale pro capite autorizza ad ipotizzare come in Lombardia la governance locale dei piani di zona svolga ancora un ruolo limitato, con un modesto impatto sul complesso delle politiche sociali, sia in termini di regolazione e gestione delle risorse e degli interventi, sia per quanto riguarda la responsabilità istituzionale (indirizzi politici dei Comuni aderenti ai piani di

zona) nei confronti dei cittadini.

È la conferma che nella governance sociale disegnata dalla Regione Lombardia, la sussidiarietà verticale non trova un adeguato sviluppo. Va detto, però, che i comuni talvolta preferiscono adottare comportamenti di spesa tradizionali, orientati alla gestione separata dei servizi sociali (come nel caso dell'assistenza economica, degli asili nido e di altri interventi sociali).

Se si vuole rimuovere questo ostacolo occorre puntare davvero sulla valorizzazione della programmazione locale (in termini di partenariato pubblico-privato, riconoscendo però agli enti territoriali il primato della programmazione), entro un quadro coerente di indirizzi (livelli essenziali regionali, indicazioni delle priorità sociali) regionali.

Infine, le incertezze che pesano sul futuro dei Piani di zona, in Lombardia rischiano di essere amplificate dalla farraginosità e dai ritardi di attuazione che interessano la riforma dei piccoli comuni.

**Tabella 1 - SPESA COMPLESSIVA PREVISTA PER IL 2011 DAI PIANI DI ZONA/DISTRETTI E VALORI PRO-CAPITE**

Piano di Zona / Distretto	Regione	Budget di Spesa 2011 (1)	
		V.ass	pro-capite
Bergamo	Lombardia	1.109.960	7,39
Lodi, Casal Pusterlengo e Sant'Angelo Lodigiano	Lombardia	3.310.208	14,19
Milano	Lombardia	228.253.370	174,57
Somma Lombardo (2)	Lombardia	1.516.847	20,99
Sondrio	Lombardia	2.907.690	50,51
Padova ULSS 16	Veneto	206.630.168	424,35
Rovigo ULSS 18	Veneto	113.275.604	646,82
Casalecchio di Reno	Emilia Romagna	33.318.419	305,63
Modena	Emilia Romagna	209.629.975	1144,81
Parma	Emilia Romagna	78.438.222	366,44
Alessandria (3)	Piemonte	16.767.336	134,20
Chivasso	Piemonte	8.214.811	103,90

(1) dati relativi alle previsioni 2011 così come riportato nel piano finanziario.

(2) valore annuale stimato a partire dagli importi triennali 2009/2011 così come riportato nel piano finanziario.

(3) dati relativi al consuntivo 2010.

Nostra elaborazione su dati finanziari dei Piani di zona.

## LE TENDENZE NELLA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA<sup>1</sup>

Negli ultimi anni sono state introdotte nei Comuni lombardi diverse misure (agevolazioni, sostegno al reddito, innovazioni nei meccanismi di funzionamento di tributi e tariffe) idonee a tutelare i redditi più bassi e per permettere ai cittadini di fronteggiare la grave situazione di crisi attualmente in atto. Si tratta di provvedimenti adottati grazie alle prassi di contrattazione sociale che hanno coinvolto Amministrazioni Comunali (ed altri enti locali) e Rappresentanze Sindacali.

In linea generale, in Lombardia la contrattazione sociale è stata caratterizzata da almeno due fasi d'intervento.

Nella prima parte degli anni 2000, gli accordi sottoscritti sono stati in larga parte finalizzati ad interventi di promozione e valorizzazione della negoziazione sociale, ai quali, però, si è immediatamente affiancata l'attività di contrattazione sulle politiche bilancio. In questo periodo il confronto con gli enti locali ha interessato in modo particolare i grandi e medi Comuni della Lombardia. Protagonista dell'intervento pioniere sono stati i Sindacati dei Pensionati, che in Lombardia hanno sottoscritto numerosi accordi in modo unitario (Spi-Fnp-Uilp). Questi Sindacati si sono dimostrati molto attenti all'evoluzione dei processi demografici e alle implicazioni sociali derivanti da essi,

nonché impegnati nella costante lettura delle condizioni degli anziani alla luce sia delle recenti riforme del welfare e della previdenza, sia del progressivo inasprimento del Patto di Stabilità interno. In conseguenza, le tematiche trattate si sono caratterizzate per una forte attenzione alla popolazione anziana, sebbene in numerosi accordi – anche tra quelli siglati esclusivamente dai Sindacati dei Pensionati – la contrattazione sociale si sia focalizzata sulle tematiche dei giovani e dei disoccupati, sul problema delle abitazioni, sulla necessità di introdurre sistemi locali di progressività fiscale e, più in generale, sullo sviluppo dei servizi sociali territoriali.

In una seconda fase, che a sua volta ha conosciuto una forte evoluzione nel periodo 2009/2012, gli Accordi si sono caratterizzati soprattutto per: a) la maggiore articolazione dei temi trattati, attraverso la graduale trasformazione delle piattaforme sindacali da generali-rivendicative a specifiche-propositive; b) il progressivo coinvolgimento dei piccoli comuni nella negoziazione.

Va detto che, proprio a partire dai primi anni duemila, le azioni di negoziazione sociale con gli enti locali sono state sollecitate e accompagnate dall'introduzione di un nuovo sistema – regionale – di relazioni sindacali, con la partecipazione di Anci e Legautonomie della Lombardia e di Spicgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil Regionali. Tale cornice istituzionale ha portato alla sottoscrizione di alcuni accordi quadro, di indirizzo per gli enti territoriali e le azioni di contrattazione sociale, e in particolare alla sottoscrizione degli accordi del 2004, 2006 e 2009.

I risultati della negoziazione sono evidenti<sup>2</sup>: non è tanto l'evoluzione del numero degli accordi che va qui segnalata, quanto piuttosto le caratteristiche qualitative della prassi. Caratteristiche che segnalano, come si evince dalle Linee guida per la negoziazione sociale nei bilanci preventivi per il 2012 (da noi ricostruite sulla base della lettura dei diversi documenti territoriali emanati dal Sindacato unitario dei pensionati), un comportamento Sindacale proattivo e di stimolo nei confronti delle Amministrazioni territoriali, per promuovere la stipula di accordi su un'ampia gamma di materie e di bisogni della popolazione, materiali e immateriali.



## **LINEE GUIDA PER LA NEGOZIAZIONE SOCIALE NEI BILANCI PREVENTIVI PER IL 2012**

### **Negoziazione per una maggiore equità**

Le proposte del Sindacato sono orientate al recupero di risorse da destinare alla negoziazione sociale territoriale per interventi a sostegno del reddito dei pensionati e delle categorie fragili:

- 1.** progressività nella fiscalità locale (esenzione e agevolazioni a favore dei redditi da lavoro dipendente e assimilato e da pensioni);
- 2.** progressività nella imposizione tariffaria:
  - rifiuti (TARSU e TIA)
  - tariffe sociali per servizi comunali e di aziende partecipate o altro;
  - revisione dell'ISEE nei servizi a domanda individuale, introducendo il principio dell'ISEE LINEARE, affinché ogni cittadino abbia una tariffa più equa, che tenga conto del reddito reale e del patrimonio;
- 3.** monitoraggio sulla pressione fiscale e tariffaria a livello locale;
- 4.** controllo delle tariffe dei servizi produttivi (aziende partecipate);
- 5.** recupero dell'evasione fiscale e contributiva, attraverso la sottoscrizione di Protocolli anti-evasione e Protocolli sociali (Legge 133/08 e successive modifiche e integrazioni) per la destinazione dei proventi, promozione e applicazione delle migliori pratiche anti-evasione realizzate anche in altre regioni;
- 6.** vincolo di utilizzo per interventi sociali delle risorse recuperate, in applicazione del DL 78/2010 (consulenze, sponsorizzazioni, spese di formazione, ecc.)
- 7.** lotta a sprechi attraverso la realizzazione di gestioni associate nei piccoli comuni, e il conseguimento di economie di scala, responsabilità, trasparenza e snellimento dell'amministrazione generale.

### **Accesso ai servizi**

- 1.** monitoraggio del sistema rette/tariffe per i servizi a domanda individuale, per migliorare la qualità e l'accesso ai servizi stessi, con particolare attenzione ai monoreddito e alle categorie fragili;
- 2.** sostegno alla domiciliarità delle persone anziane (servizi di assistenza domiciliare, centri diurni integrati e servizi sussidiari);
- 3.** costituzione di un fondo per gli interventi di integrazione della quota di compartecipazione alle spese per il ricovero in RSA a favore dei meno abbienti;
- 4.** potenziamento dei servizi per la non autosufficienza;
- 5.** liste di attesa: garanzia che il minor trasferimento economico non si trasformi in minori erogazioni di servizi sociali, attraverso un allungamento delle liste di attesa, che devono essere altresì ridotte;
- 6.** vivibilità e socialità: vanno garantiti interventi economici relativi a iniziative specifiche e centri di aggregazione in modo da continuare nell'opera di valorizzazione della "risorsa anziano";
- 7.** sicurezza e abitazioni: verificare che sia presente nel programma di interventi comunali un maggiore e più efficiente controllo del territorio, affrontare le tematiche delle barriere architettoniche, della casa e della fruibilità dei servizi sul territorio.

### **Fondo anti crisi**

Si tratta di una prassi di negoziazione in via di realizzazione soprattutto negli ultimi cinque anni, con l'obiettivo di fornire risposte concrete ai processi di crisi economica che interessano le comunità locali della Lombardia e in particolare le seguenti categorie di soggetti svantaggiati: lavoratori in cassa integrazione e collocati nelle liste di mobilità, disoccupati, pensionati con basso reddito, famiglie e anziani "fragili" e in condizioni di disagio economico.

Le iniziative realizzate hanno previsto l'assistenza economica (sostegno ai bassi redditi e ai pensionati, sostegno per il pagamento degli affitti e copertura delle famiglie in difficoltà con i mutui),

il sostegno alle attività economiche (borse lavoro, microcredito per piccoli interventi economici, ecc.), l'erogazione di servizi reali a cura di enti locali, terzo settore e parrocchie, ecc..

## Negoziazione per lo sviluppo sostenibile

Nell'ottica dell'integrazione delle politiche, è auspicabile che si utilizzino le risorse straordinarie (UE, altre) per migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso:

1. lo sviluppo delle fonti energetiche alternative e alla razionalizzazione dei consumi;
2. la promozione della cultura e del turismo sostenibile;
3. il rafforzamento della coesione sociale.

## Negoziazione partecipata

Uno strumento volto alla promozione dei diritti di cittadinanza, quale la negoziazione sociale, deve necessariamente essere utilizzato con il coinvolgimento dei beneficiari, individuati nella generalità di cittadini e famiglie. In questo contesto è previsto lo sviluppo di esperienze di rendicontazione sociale e del bilancio partecipativo, l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale attraverso la partecipazione di organizzazioni con finalità sociale.

## IL PROFILO DELLA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

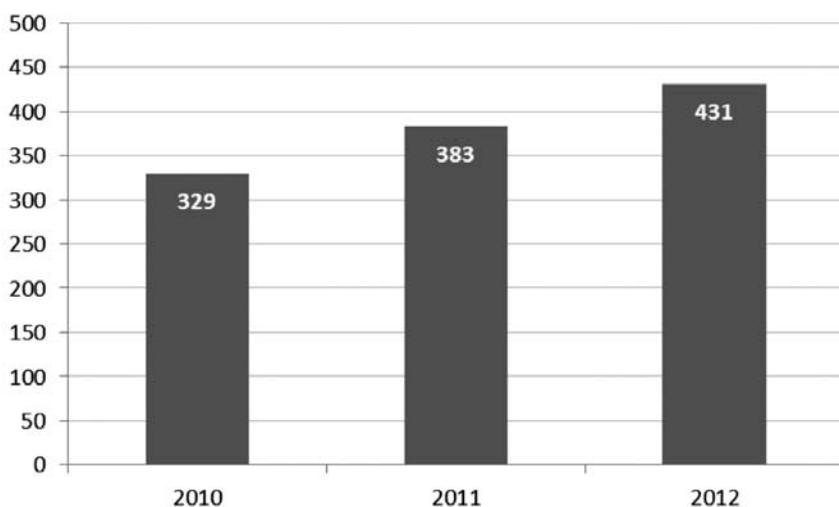
In questa sezione si cercherà di ricostruire un quadro quanto più completo del profilo della negoziazione sociale realizzata svolta in Lombardia dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp con le amministrazioni comunali durante il 2012.

L'analisi, pur concentrandosi sull'attività dell'ultimo anno, collocherà i risultati, laddove possibile, al confronto con quelli relativi agli anni precedenti; inoltre si darà conto delle dinamiche territoriali, così da fornire comparazioni spaziali e temporali.

Risultano, in relazione ai dati presenti al momento della stesura del rapporto<sup>3</sup> nella banca dati lombarda della negoziazione sociale, 431 accordi siglati da Spi-Fnp-Uilp durante tutto il 2012 con le amministrazioni comunali<sup>4</sup>.

Come riassunto nel grafico sottostante, il numero di enti interessati dall'attività di negoziazione risulta chiaramente in crescita nel triennio 2010/2012: erano 329 i comuni coinvolti nel 2010, mentre nel 2011 risultavano 383.

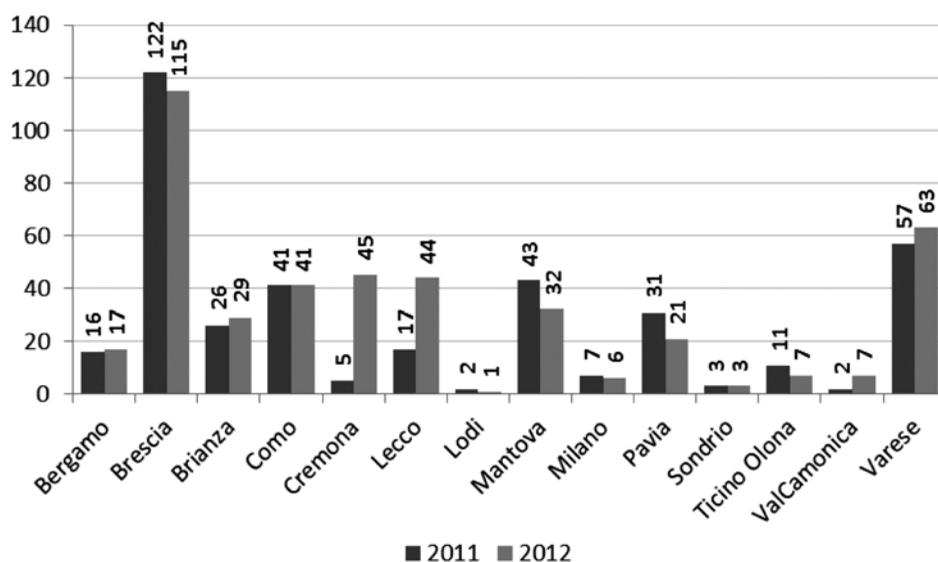
**Grafico 2 - ACCORDI STIPULATI IN LOMBARDIA DALLE STRUTTURE TERRITORIALI DELLO SPI-FNP-UILP CON I COMUNI. ANNI 2010-2012.**



Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione sociale.

Di seguito si vuol focalizzare l'attenzione sull'andamento dell'attività tra il 2011 ed il 2012, per quel che riguarda le caratteristiche dei comuni coinvolti, sia a livello territoriale sia demografico. In base ai dati a disposizione, verificando il trend 2011/2012 per ciascun comprensorio in cui è stato suddiviso il territorio lombardo, è evidente come la maggior diffusione dell'attività di negoziazione sociale riguardi nel 2012 in particolare i territori di Cremona<sup>5</sup> (ben 40 comuni in più rispetto al 2011) e di Lecco (+27 casi), comprensori in entrambi i casi dove la negoziazione risultava avere fino al 2011 un ruolo marginale rispetto ad altre aree territoriali lombarde quali Brescia o Varese. In flessione, invece, gli accordi firmati nel mantovano (-11 casi), nel territorio di Pavia (-10) e di Brescia (-7).

**Grafico 3 - ACCORDI STIPULATI IN LOMBARDIA DALLE STRUTTURE TERRITORIALI DELLO SPI-FNP-UILP CON I COMUNI. PER COMPRESORIO ED ANNO.**

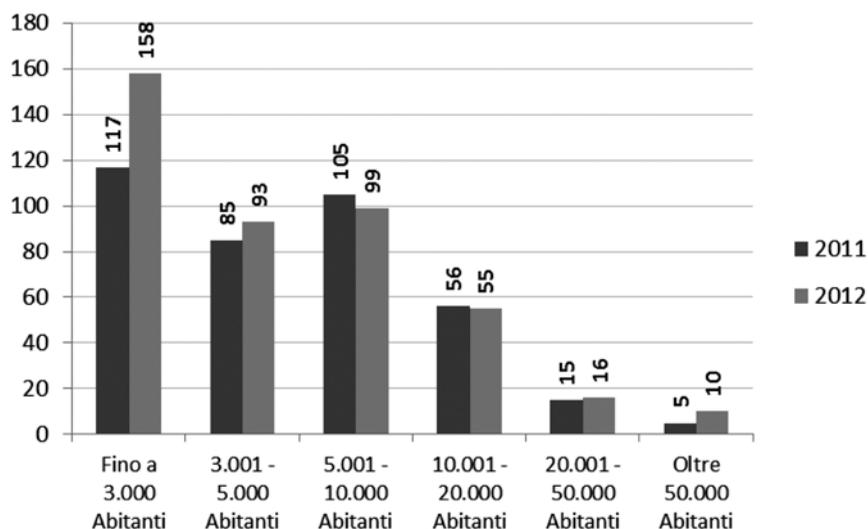


Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione sociale.

\*i comuni interessati nella negoziazione del comprensorio Ticino Olona della CGIL corrispondono al comprensorio Legnano-Magenta per la CISL.

Osservando analogo grafico, questa volta costruito in funzione della dimensione demografica dei comuni che hanno sottoscritto accordi con le OO.SS, questo ci fornisce interessanti informazioni in merito alla maggior diffusione, tra il 2011 ed il 2012, dell'attività di negoziazione principalmente tra i comuni con popolazione al di sotto delle 5.000 unità. Risultano infatti ben 49 in più nel 2012 rispetto al 2011, gli enti con meno di 5.000 residenti con i quali è stato siglato un accordo.

**Grafico 4 - ACCORDI STIPULATI IN LOMBARDIA DALLE STRUTTURE TERRITORIALI DELLO SPI-FNP-UILP CON I COMUNI. PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA DEI COMUNI ED ANNO**



Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione sociale.

Da sottolineare, inoltre, come le strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp abbiano focalizzato nel 2012 la propria attenzione anche tra i “grandi” comuni, raddoppiando di fatto nel biennio i casi in cui si è contrattato con enti aventi più di 50.000 abitanti.

Informazioni più precise, riguardo la diffusione dell’attività di negoziazione sociale in Lombardia nel 2012, vengono fornite dalle percentuali di copertura proposte nella tabella che segue, costruita confrontando, su base provinciale, i comuni e quindi la popolazione coinvolti dalla pratica di negoziazione sociale, rispetto al totale degli enti presenti negli stessi territori e alla relativa popolazione residente.

Dai dati risulta evidente come sussistano marcate differenze provinciali per quel che concerne la diffusione dell’attività di negoziazione; in alcuni territori infatti, sottoscrivono accordi con le OO.SS. oltre il 50% dei comuni, come nel caso delle province di Brescia (56,8%) o di Monza e Brianza (52,7%). Elevata la percentuale dei comuni coinvolti anche nel lecchese (48,9%), nel mantovano (45,7%) e nel varesino (44,7%).

Analogo indicatore, costruito però ottenendo l’incidenza percentuale della popolazione residente in comuni che hanno siglato un accordo nel 2012, rispetto al totale della popolazione provinciale, conferma i dati esposti in precedenza. Si differenzia in sostanza solo il dato relativo alla provincia di Milano, dove nel 2012 solamente il 9,7% degli enti siglava un accordo mentre la popolazione coinvolta raggiungeva il 51%. È evidente come l’accordo sottoscritto con l’amministrazione comunale di Milano determini tale distanza.

Per il 2013 sarà necessario affrontare quelle che sono le problematiche della distribuzione territoriale della negoziazione sociale, con particolare al territorio lodigiano, dove solamente una amministrazione comunale (1,6% del totale dei comuni) risulta aver sottoscritto accordi sociali con le strutture territoriali di Spi-Fnp-Uilp, e nella provincia di Sondrio (3 enti pari al 3,8% dei comuni della provincia). Contenuta al di sotto del 10% la copertura della prassi di negoziazione sociale nel bergamasco (9%) e nell’area milanese (9,7%).

**Tabella 2 - PERCENTUALE DI COPERTURA DELLA PRATICA DI NEGOZIAZIONE SVOLTA IN LOMBARDIA DALLE STRUTTURE TERRITORIALI DELLO SPI-FNP-UILP. PER PROVINCIA. ANNO 2012**

	Comuni		Popolazione residente	
	coinvolti nell'attività di negoziazione	% sul totale dei Comuni	interessata dall'attività di negoziazione	% sul totale della popolazione residente
Bergamo	22	9,0%	288.379	26,2%
Brescia	117	56,8%	715.361	57,0%
Como	41	25,3%	218.608	36,7%
Cremona	45	39,1%	187.735	51,6%
Lecco	44	48,9%	255.685	75,2%
Lodi	1	1,6%	2.036	0,9%
Mantova	32	45,7%	227.894	54,9%
Milano	13	9,7%	1.608.518	51,0%
Monza Brianza	29	52,7%	542.605	63,9%
Pavia	21	11,1%	195.558	35,7%
Sondrio	3	3,8%	11.284	6,2%
Varese	63	44,7%	505.101	57,7%
<b>TOTALE</b>	<b>431</b>	<b>27,9%</b>	<b>4.758.764</b>	<b>48,0%</b>

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione sociale ed Istat.

## LO SVILUPPO DELLA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

Quanto esaminato fin qui, comunque, non è sufficiente per delineare in modo completo l'attività di negoziazione sociale svolta in Lombardia nel periodo 2011/2012. Come già visto, infatti, nell'ultimo anno la negoziazione risulta coinvolgere 48 comuni in più rispetto al 2011, pari ad un aumento degli enti corrispondente al 12,5%.

Questo dato, però, pur fornendo un'indicazione complessiva riguardo l'andamento dell'attività di contrattazione, non può descrivere da solo il fenomeno nelle sue caratteristiche.

Dai dati esaminati e dal confronto interannuale, infatti, emerge come siano in realtà 145 i comuni che, pur non avendo sottoscritto accordi con le OO.SS. nel 2011, lo hanno invece fatto nel 2012. Di questi, ben 105 sono i comuni che non erano mai stati, prima del 2012, coinvolti dall'attività di negoziazione.

Questo dato, quindi, sottolinea come l'attività delle strutture territoriali sia in espansione e come le amministrazioni locali, nonostante l'esiguo margine di manovra dettato dalla contingente crisi economica e dal taglio dei trasferimenti statali, siano disposte ad intraprendere un dialogo con i sindacati.

Accanto a questa nota positiva, però, bisogna evidenziare come risultino invece 97 le amministrazioni comunali che non hanno rinnovato l'esperienza della negoziazione sociale nel 2012, pur avendo siglato un accordo nell'anno precedente.

Nelle tabelle seguenti è possibile rintracciare i dati relativi alla dinamica appena descritta, riportati sia per comprensorio territoriale, sia per dimensione demografica dei comuni.

In realtà, quindi, l'attività di negoziazione, pur abbastanza diffusa, sembra non essere sufficientemente radicata in alcune realtà lombarde ed in particolare nei comuni con meno di 10.000 abitanti; di questi, infatti, circa il 25% degli enti aventi siglato un accordo nel 2011, non ha poi portato avanti un confronto con le organizzazioni sindacali territoriali nel 2012.

**Tabella 3 - PRATICA DI NEGOZIAZIONE SVOLTA IN LOMBARDIA DALLE STRUTTURE TERRITORIALI DELLO SPI-FNP-UILP. DINAMICA 2011/2012. PER COMPRESORIO**

	Comuni che hanno fatto negoziazione per la prima volta nel 2012	Comuni che non hanno rinnovato l'esperienza della negoziazione sociale nel 2012, pur avendo siglato un accordo nel 2011
Bergamo	7	9
Brescia	0	10
Brianza	8	10
Como	1	7
Cremona	41	1
Lecco	23	1
Lodi	1	2
Mantova	1	14
Milano	4	7
Pavia	0	12
Sondrio	0	3
Ticino Olona	1	6
Val Camonica	4	2
Varese	14	13
<b>TOTALE</b>	<b>105</b>	<b>97</b>

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione.

**Tabella 4 - PRATICA DI NEGOZIAZIONE SVOLTA IN LOMBARDIA DALLE STRUTTURE TERRITORIALI DELLO SPI-FNP-UILP. DINAMICA 2011/2012. PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA DEI COMUNI**

	Comuni che hanno fatto negoziazione per la prima volta nel 2012	Comuni che non hanno rinnovato l'esperienza della negoziazione sociale nel 2012, pur avendo siglato un accordo nel 2011
Fino a 3.000 Abitanti	53	23
3.001 - 5.000 Abitanti	12	15
5.001 - 10.000 Abitanti	21	36
10.001 - 20.000 Abitanti	9	15
20.001 - 50.000 Abitanti	4	7
Oltre 50.000 Abitanti	6	1
<b>TOTALE</b>	<b>105</b>	<b>97</b>

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione.

Sarebbe utile indagare puntualmente, caso per caso, le motivazioni per le quali non è stato possibile dare continuità all'attività di negoziazione, continuità fondamentale nel garantire tutela agli anziani ed alle fasce più disagiate della popolazione.

A tal scopo si riporta quindi in allegato l'elenco completo degli enti locali con i quali non è stato possibile perpetuare attività di negoziazione nel 2012, pur sussistendo un accordo tra amministrazione comunale e OO.SS. per il 2011.

## I TEMI DEL CONFRONTO

In questa sezione del rapporto si esamineranno quelli che sono stati gli argomenti del confronto tra le organizzazioni sindacali territoriali dello Spi-Fnp-Uilp contenuti degli accordi di negoziazione sociale.

Ciascun documento, infatti, viene classificato nella banca dati lombarda della negoziazione sociale<sup>6</sup> in funzione di 54 temi specifici, raggruppati nelle 12 aree tematiche riportate di seguito:

- Contributi economici - agevolazioni tariffarie
- Servizi domiciliari
- Servizi assistenziali territoriali
- Servizi ricreativi culturali tempo libero
- Servizi residenziali
- Sicurezza
- Relazioni sindacali
- Programmazione
- Diritti e informazione dei cittadini
- Fiscalità locale
- Tariffe
- Misure anti crisi

In base alla codifica utilizzata risultano 3.670 i singoli temi sviluppati nel testo dei 431 accordi siglati durante tutto il 2012<sup>7</sup>. I documenti esaminati, esito del lavoro svolto dalle OO.SS. ai tavoli di negoziazione sociale, infatti, risultano piuttosto articolati e complessi, rispecchiando una crescente necessità di confronto su un sempre più numero insieme di tematiche.

In media, nel 2012 ogni accordo affronta 8,5 temi (erano 8,2 nel 2011) e le modalità di negoziazione, considerando per ora solo la variabile del numero dei temi trattati, appaiono assumere marcate caratteristiche territoriali. In alcuni comprensori, infatti, pur in presenza di risultati altalenanti nell'ultimo biennio, l'attività di negoziazione sociale risulta concretizzarsi in documenti particolarmente articolati, affrontando in entrambi gli anni un più elevato numero di temi in ciascun accordo.

In particolare risultano rappresentativi di questa caratteristica gli accordi siglati durante il 2012 nel comprensorio di Como (12,8 temi in ciascun documento), Brescia (11,8), Val Camonica (10,9), Mantova (9,6) e Pavia (9,1).

Di contro, la negoziazione svolta nei territori di Cremona, (1 tema per accordo nel 2012), Milano (3,2), Ticino Olona (4,3) così come Bergamo, Brianza e Sondrio, con frequenze sempre vicine ai 5 temi per accordo, sembra testimoniare un'attività di negoziazione sociale più orientata alla trattazione di singole e specifiche tematiche.

**Tabella 5 - TEMI AFFRONTATI NEGLI ACCORDI DI NEGOZIAZIONE SVOLTA IN LOMBARDIA DALLE STRUTTURE TERRITORIALI DELLO SPI-FNP-UILP. VALORI ASSOLUTI ED MEDIA TEMI PER SINGOLO ACCORDO**

	Temi affrontati. Val. Ass.		Temi per accordo	
	2012	2011	2012	2011
Bergamo	88	84	5,2	5,3
Brescia	1.360	1.272	11,8	10,4
Brianza	144	98	5,0	3,8
Como	525	436	12,8	10,6
Cremona	46	10	1,0	2,0
Lecco	313	97	7,1	5,7
Lodi	5	2	5,0	1,0
Mantova	308	312	9,6	7,3
Milano	19	43	3,2	6,1
Pavia	192	284	9,1	9,2
Sondrio	16	17	5,3	5,7
Ticino Olona	30	54	4,3	4,9
ValCamonica	76	24	10,9	12,0
Varese	548	403	8,7	7,1
<b>Totale</b>	<b>3.670</b>	<b>3.136</b>	<b>8,5</b>	<b>8,2</b>

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione.

Il grafico seguente riporta la frequenza, a livello regionale, con cui ogni area tematica<sup>8</sup> viene affrontata negli accordi siglati durante il 2012, associandovi la variazione rispetto all'anno precedente. Tutto ciò che concerne le "relazioni sindacali" (attuazione dell'accordo, verifica, informazione) risulta parte fondamentale dell'attività di negoziazione e presente infatti nel testo dell'84,0% degli accordi. Rispetto al 2011, inoltre, tale area tematica risulta ben più frequentemente presente nella classificazione degli accordi, con un aumento pari ad oltre il 34%.

*In diversi casi, come ad esempio per quanto riguarda l'accordo sottoscritto con il comune di Cernusco Lombardone (Lc), con l'avvio di nuove relazioni sindacali si è dato luogo ad esperienze orientate a favorire la par-*

tecipazione dei cittadini all'esercizio delle funzioni amministrative, in coerenza con quanto previsto dal Testo Unico degli Enti Locali (d. lgs. 267/2000 e successive modificazioni).

Questo Comune ha mostrato di essere particolarmente favorevole ad instaurare un rapporto continuativo con le OO.SS., soprattutto in un momento così difficile sia per le amministrazioni che per la cittadinanza. Si è concordato infatti sul necessario scambio di informazioni tra rappresentanze sindacali ed amministratori con particolare riguardo ad alcune fasce della popolazione quali pensionati, disabili, cassaintegrati e disoccupati.

Alla stessa stregua, risulta particolarmente interessante per le OO.SS. l'iniziativa "Cernusco partecipa", che permetterà ai cittadini di proporre, discutere e decidere come spendere parte delle risorse comunali per la realizzazione di iniziative da utilizzare in Opere Pubbliche e Beni Strumentali fino all'ammontare di 100.000 euro per il 2012.

A Bernareggio (Mb) invece si è sperimentata, a partire dal 2012, una modalità partecipativa, denominata "bilancio sociale partecipato" che rappresenta un'esperienza tanto singolare quanto interessante.

Sono stati attivati, infatti, "momenti di verifica tecnica con i rappresentanti dei gruppi consiliari di minoranza e dei sindacati territoriali Spi-Cgil e Fnp-Cisl al fine di avviare una sperimentazione al Bilancio sociale 2012. Si è quindi concordato di effettuare incontri periodici, durante l'anno, tra l'Amministrazione e le Organizzazioni Sindacali, per affrontare di volta in volta le problematiche all'ordine del giorno e per monitorare l'avanzamento generale delle attività.

Per dare un giudizio sulla qualità dei contenuti delle "relazioni sindacali" occorrerà effettuare alcuni approfondimenti, in quanto già ad una prima e superficiale lettura degli accordi si è notato che in diversi casi tali documenti si limitano al riconoscimento formale delle relazioni sindacali, rinviando a un periodo successivo la vera e propria negoziazione sociale a tutela dei diritti sociali; alcuni accordi, invece, si spingono a fissare le modalità di coinvolgimento del Sindacato nell'ambito della programmazione ordinaria e strategica comunale. Ad esempio l'Amministrazione comunale di Castel Mella (Bs) ha riconosciuto i sindacati dei pensionati Cgil, Cisl e Uil come soggetti giuridici con i quali confrontarsi e stipulare intese.

*Si potrebbe fare di più: gli accordi sulle relazioni sindacali, infatti, coerentemente con la normativa di riferimento (Testo Unico degli Enti locali, d. lgs. 267/2000 e successive modifiche), possono prevedere che la messa a punto degli indirizzi di bilancio e dei programmi pluriennali sia oggetto di confronto preventivo (tra giunta e organizzazioni sindacali) rispetto alla decisione del Consiglio Comunale. L'accordo, inoltre, può essere finalizzato anche alla formalizzazione di consultazioni periodiche (ad esempio su base semestrale o trimestrale, oppure ogni volta che se ne ravvisasse la necessità), per prendere in esame le seguenti tematiche:*

- stanziamenti per le attività di carattere sociale;
- politiche tariffarie e ISEE;
- politiche della casa;
- altro.

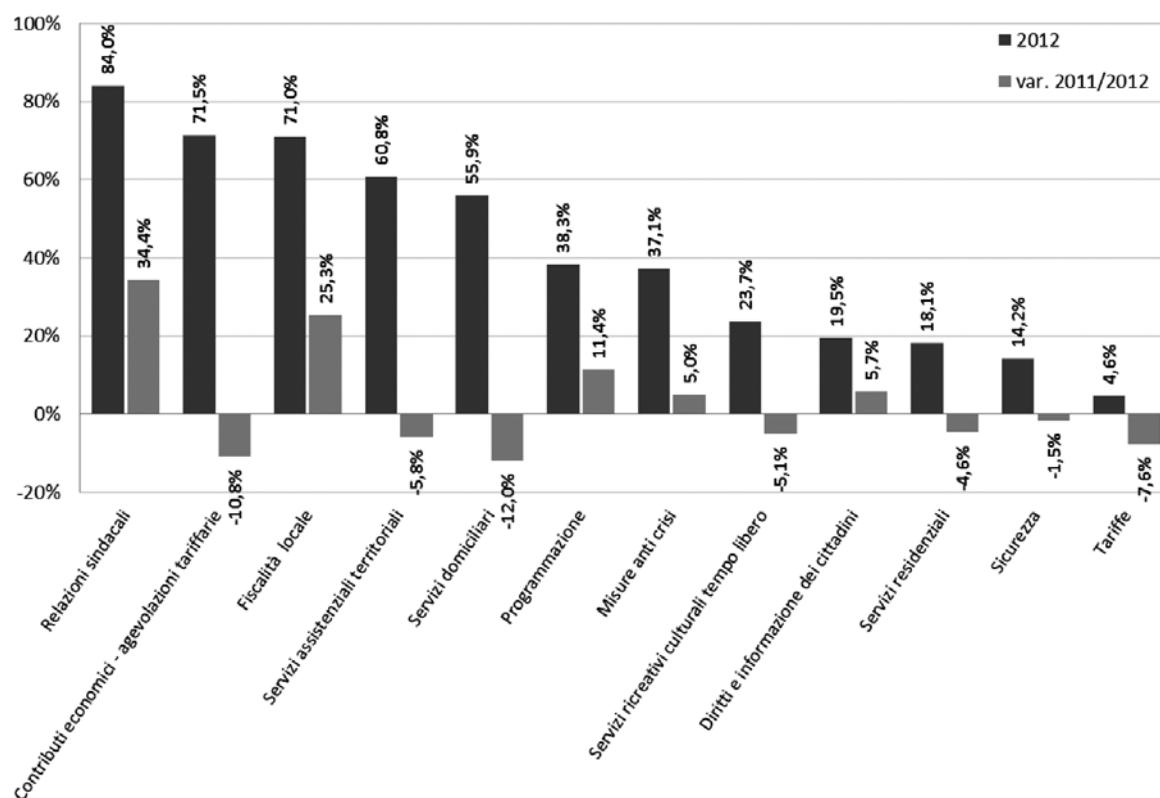
Anche la fiscalità locale assume maggiore importanza negli accordi e diviene materia di negoziazione nel 71,0% dei documenti siglati nel 2012, circa il 25% in più al confronto con il 2011. In buona parte la crescente rilevanza dei temi della fiscalità locale risulta legata all'introduzione dell'IMU, un nuovo elemento di discussione (presente nel 32,0% degli accordi del 2012) che ricade appunto in quest'area tematica.

Tra gli argomenti che con più frequenza sono oggetto di confronto troviamo inoltre i "contributi economici e le agevolazioni tariffarie" che, nonostante la flessione del 10,8% rispetto al 2011, sono presenti nel testo del 71,5% degli accordi firmati nel 2011. In calo anche i riferimenti ai "servizi assistenziali territoriali" (-5,8%) ed ai servizi domiciliari (-12,0%), che permangono comunque materie rintracciabili in circa il 55-60% dei casi.

Tali risultanze, in attesa di un approfondimento qualitativo sul testo degli accordi, consentono comunque di ipotizzare come, durante il 2012, le attività di negoziazione sociale siano state orien-

tate soprattutto alla sottoscrizione di accordi “difensivi” (finalizzati in primo luogo a calmierare e a perequare gli aumenti di tributi e tariffe decisi da numerosi comuni) piuttosto che alla stipula di intese per il consolidamento e lo sviluppo del welfare. A questo proposito, tuttavia, occorre sottolineare come in diversi casi gli accordi sottoscritti siano finalizzati al consolidamento delle politiche sociali con la stabilizzazione delle prestazioni, alla predisposizione e attuazione di progetti condivisi di housing abitativo, allo sviluppo dei trasporti e delle politiche giovanili.

**Grafico 5 - AREE TEMATICHE AFFRONTATE NEGLI ACCORDI DI NEGOZIAZIONE SVOLTA IN LOMBARDIA DALLE STRUTTURE TERRITORIALI DELLO SPI-FNP-UILP. INCIDENZA % SUL TOTALE DEGLI ACCORDI, PER AREA TEMATICA ED ANNO**



Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione.

Esaminando a livello territoriale i contenuti degli accordi, è necessario sottolineare le marcate differenze che caratterizzano la negoziazione sociale in ciascun comprensorio.

Dalla tabella che segue (che propone il confronto limitatamente a quei territori in cui è stato siglato un numero sufficiente di accordi), infatti, risulta chiaro come nel territorio di Cremona i 45 accordi del 2012 riguardino quasi esclusivamente le “relazioni sindacali”. Si tratta in effetti di Protocolli di Intesa nei quali le parti convengono sulla necessità di avviare un percorso di confronto tra l’amministrazione comunale ed i sindacati, su temi e politiche di volta in volta congiuntamente definite. Per il 2013, quindi, nel comprensorio di Cremona si attende uno “sviluppo” rispetto agli accordi sottoscritti nel 2012.

“Servizi residenziali”, “Sicurezza”, “Diritti e informazione dei cittadini”, “Servizi ricreativi, culturali, tempo libero” risultano aree tematiche assenti, oltre che nel Cremonese, anche in altri comprensori; i temi della programmazione sociale vengono negoziati soprattutto nei comprensori di Lecco, Mantova e Varese, mentre spicca la forte attenzione dei comuni dell’area di Como nei confronti dei temi relativi all’offerta di servizi residenziali per gli anziani. Nel Bresciano, nel Varesi-

no ed in particolare nel territorio di Como, gli argomenti affrontati ai tavoli di negoziazione risultano particolarmente diversificati.

Nel comprensorio di Bergamo, dopo gli accordi sulla esenzione degli aumenti per le addizionali e per la integrazione delle rette sulla base dell'ISEE del nucleo parentale, stipulati gli scorsi anni nella città capoluogo e in numerosi altri comuni e confermati anche nel 2012, i risultati di maggior rilievo riguardano:

- l'accordo con l'Asl per potenziare le dotazioni organiche e l'attribuzione delle risorse nei distretti (Cead e consultori), rispetto all'organizzazione centrale;
- il contenimento sostanziale degli incrementi IMU e delle addizionali in quasi tutti i comuni coinvolti nella negoziazione sociale;
- il contenimento delle rette nelle R.S.A.

**Tabella 6 - AREE TEMATICHE AFFRONTATE NEGLI ACCORDI DI NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA  
FREQUENZA % SUL TOTALE DEGLI ACCORDI PER I PRINCIPALI COMPRESORI. ANNO 2012**

Area Tematica	Brescia	Brianza	Como	Cremona	Lecco	Mantova	Varese
Contributi economici - agevolazioni tariffarie	95,7	41,4	85,4	0,0	68,2	87,5	85,7
Servizi domiciliari	80,0	17,2	70,7	0,0	65,9	37,5	77,8
Servizi assistenziali territoriali	73,9	41,4	87,8	0,0	81,8	43,8	81,0
Servizi ricreativi, culturali, tempo libero	59,1	3,4	31,7	0,0	13,6	0,0	9,5
Servizi residenziali	21,7	0,0	58,5	0,0	29,5	0,0	4,8
Sicurezza	31,3	0,0	41,5	0,0	2,3	0,0	4,8
Relazioni sindacali	61,7	79,3	82,9	100,0	97,7	100,0	95,2
Programmazione	27,8	17,2	48,8	0,0	52,3	65,6	57,1
Diritti e informazione dei cittadini	33,0	0,0	36,6	0,0	0,0	0,0	47,6
Fiscalità locale	71,3	79,3	85,4	2,2	72,7	100,0	90,5
Tariffe	1,7	0,0	14,6	0,0	0,0	31,3	1,6
Misure anti crisi	29,6	37,9	31,7	0,0	54,5	81,3	42,9

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione.

Scendendo nel dettaglio dei singoli temi affrontati negli accordi, come si può osservare nella tabella successiva, il tema decisamente più frequente è quello dell'“attuazione dell'accordo, verifica ed informazione”, presente nell'84,0% dei documenti sottoscritti. In realtà, questo tema corrisponde in maniera biunivoca all'area tematica “relazioni sindacali” di cui si è già parlato, essendo l'unico definito in quell'area.

In circa 53 accordi su 100 si è discusso inoltre in merito all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee), anche se rispetto al 2011 tale tema risulta meno frequente (-11,9%). Analogamente accade per il Servizio di Assistenza Domiciliare (Sad) la cui presenza nel testo degli accordi è in flessione dell'11,2%, pur presente ancora in circa il 50% dei documenti. Cresce invece nel 2012 l'attenzione per i temi dell'Addizionale Irpef (+13% rispetto al 2011) e della relativa soglia di esenzione (+14,2%), presenti rispettivamente nel 48% e 32,7% dei documenti.

**Tabella 7 - I 20 TEMI AFFRONTATI CON MAGGIOR FREQUENZA NEGLI ACCORDI NEGOZIAZIONE SOCIALE SOTTOSCRITTI IN LOMBARDIA - ANNO 2012 E 2011**

	2012		var. rispetto al 2011			
	Casi	incidenza % sul totale dei temi	incidenza % sul totale degli accordi	Casi	incidenza % sul totale dei temi	incidenza % sul totale degli accordi
Attuazione dell'accordo, verifica, informazione	362	9,9%	84,0%	172	3,8%	34,4%
Isee	228	6,2%	52,9%	-20	-1,7%	-11,9%
Sad	216	5,9%	50,1%	-19	-1,6%	-11,2%
Addizionale Irpef	207	5,6%	48,0%	73	1,4%	13,0%
Politiche giovanili e disagio giovanile nidi e scuola	166	4,5%	38,5%	24	0,0%	1,4%
Interventi di sostegno al reddito	160	4,4%	37,1%	37	0,4%	5,0%
Soglia esenzione addizionali	141	3,8%	32,7%	70	1,6%	14,2%
Imu	138	3,8%	32,0%	138	3,8%	32,0%
Pasti a domicilio	129	3,5%	29,9%	-43	-2,0%	-15,0%
Trasporto individuale	128	3,5%	29,7%	-41	-1,9%	-14,4%
Contributo sull'affitto	116	3,2%	26,9%	18	0,0%	1,3%
Tarsu	116	3,2%	26,9%	116	3,2%	26,9%
Telesoccorso	110	3,0%	25,5%	-24	-1,3%	-9,5%
Interventi contro la povertà estrema	109	3,0%	25,3%	43	0,9%	8,1%
Rimborso ticket sanitari e farmaceutici	96	2,6%	22,3%	-7	-0,7%	-4,6%
Ici Aliquote	80	2,2%	18,6%	-16	-0,9%	-6,5%
Informazione ai cittadini	74	2,0%	17,2%	28	0,5%	5,2%
Piano di Zona territoriale	73	2,0%	16,9%	23	0,4%	3,9%
Riscaldamento	72	2,0%	16,7%	-3	-0,4%	-2,9%
Rette Rsa	63	1,7%	14,6%	-9	-0,6%	-4,2%

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione.

## L'addizionale Irpef

La tematica dell'addizionale comunale all'Irpef, come appena visto, risulta tra le più frequenti negli accordi siglati con le amministrazioni comunali durante il 2012. La negoziazione delle aliquote dell'addizionale Irpef risulta infatti presente nel 48,0% degli accordi siglati nel 2012 (era il 35% nel 2011) mentre in quasi 33 accordi ogni 100 (erano 18,5 nel 2011) vengono negoziate le soglie reddituali di esenzione dall'applicazione dell'imposta.

Esaminando i dati a livello territoriale, inoltre, si vede come il tema dell'addizionale Irpef sia ricorrente soprattutto nel Mantovano (il 90,6% degli accordi sottoscritti trattano di addizionale Irpef) e nelle province di Monza e Brianza (79,3%) e Pavia (76,2%). La frequenza media regionale, infatti, viene influenzata dagli accordi siglati nel bresciano (nel 2012 pari a ben 115, cioè il 27% del totale lombardo) nei quali si negozia l'addizionale Irpef solamente nel 22,2% dei casi.

**Tabella 8 - IL TEMA DELL'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF NEGLI ACCORDI  
FREQUENZE E INCIDENZA % SUL TOTALE DEGLI ACCORDI, PER AREA PROVINCIA ED ANNO.**

	Addizionale Irpef				Soglia Esenzione			
	2011		2012		2011		2012	
	Casi	inc. %	Casi	inc. %	Casi	inc. %	Casi	inc. %
Bergamo	0	0,0	12	54,5	0	0,0	6	27,3
Brescia	19	15,3	26	22,2	14	11,3	16	13,7
Como	23	56,1	26	63,4	7	17,1	13	31,7
Cremona	1	20,0	0	0,0	1	20,0	0	0,0
Lecco	3	17,6	27	61,4	2	11,8	20	45,5
Lodi	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Mantova	14	32,6	29	90,6	11	25,6	21	65,6
Milano	4	22,2	5	38,5	3	16,7	3	23,1
Monza Brianza	10	38,5	23	79,3	3	11,5	16	55,2
Pavia	16	51,6	16	76,2	13	41,9	13	61,9
Sondrio	3	100,0	0	0,0	1	33,3	0	0,0
Varese	41	71,9	43	68,3	16	28,1	33	52,4
<b>TOTALE</b>	<b>134</b>	<b>35,0</b>	<b>207</b>	<b>48,0</b>	<b>71</b>	<b>18,5</b>	<b>141</b>	<b>32,7</b>

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione..

Un dato interessante si ottiene dall'incrocio dei dati rilevati dalla negoziazione sociale con quelli messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze: per quel che riguarda il calcolo dell'Irpef, infatti, risulta evidente come sussista una relazione tra l'applicazione della "multialiquota"<sup>9</sup> e l'attività di contrattazione.

La frequenza con cui i comuni hanno applicato l'addizionale Irpef per il 2012 utilizzando la multialiquota al posto dell'aliquota unica, risulterebbe infatti decisamente più elevata in quegli enti nei quali si è svolta attività di negoziazione tra il 2011 ed il 2012. Complessivamente, a livello regionale, il 48,3% dei comuni che hanno siglato almeno un accordo nel biennio 2011/2012, ha infatti applicato, secondo i dati del Ministero, la multialiquota nel calcolo dell'addizionale Irpef 2012. Se si osserva analogo dato, calcolato per i soli comuni lombardi che non hanno negoziato con le OO.SS. nello stesso biennio, tale incidenza percentuale scende al 28,6%.

Il fenomeno, che evidenzia capacità e potenzialità dell'azione di negoziazione sociale di tutelare maggiormente i diritti sociali, risulta più marcato proprio nei territori dove è più diffusa la pratica di negoziazione sociale, come ad esempio nella provincia di Brescia, dove solamente il 18,2% dei comuni non interessati dai processi di contrattazione applica l'addizionale Irpef con aliquota differenziata per scaglioni di reddito.

**Tabella 9 - LOMBARDIA. PERCENTUALE COMUNI CHE HANNO APPLICATO NEL 2012 LA MULTI-ALIQUOTA NEL CALCOLO DELL'ADDIZIONALE IRPEF. INCIDENZA % SUL TOTALE DEI COMUNI. PER PROVINCIA.**

	nei comuni dove è stato siglato almeno un accordo nel biennio 2011/2012	nei comuni dove non è stato siglato alcun accordo nel biennio 2011/2012	Totale
Bergamo	31,3%	16,4%	18,4%
Brescia	43,1%	18,2%	33,8%
Como	33,3%	25,0%	27,5%
Cremona	26,1%	33,3%	30,4%
Lecco	53,3%	24,4%	38,9%
Lodi	0,0%	37,9%	36,1%
Mantova	65,2%	41,7%	57,1%
Milano	61,5%	51,9%	53,7%
Monza Brianza	79,5%	43,8%	69,1%
Pavia	63,6%	27,4%	33,7%
Sondrio	16,7%	8,3%	9,0%
Varese	51,3%	55,4%	53,2%
<b>TOTALE</b>	<b>48,3%</b>	<b>28,6%</b>	<b>35,4%</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

All'introduzione della "multialiquota" corrisponde molto spesso l'esenzione dal pagamento per quei contribuenti che dichiarano un reddito, ai fini dell'imponibile Irpef, che ricada appunto nella fascia più bassa - la prima fascia - il più delle volte definita di esenzione. Le OO.SS. concentrano maggiore attenzione verso questa tipologia di contribuenti, come dimostra l'aumento dell'incidenza della "soglia di esenzione", come tematica di negoziazione.

Proponiamo di seguito analoga tabella, dove vengono riportati i dati relativi all'applicazione della fascia di esenzione, su base reddituale, distinti per i comuni dove è stata svolta o meno attività di negoziazione nel biennio 2011/2012.

Anche in questo caso, le percentuali di esenzione dall'applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef risultano decisamente più elevate nei comuni dove sono stati realizzati accordi con i Sindacati. Mediamente in Lombardia, infatti, soltanto il 23,3% dei comuni che non hanno siglato alcun accordo con le OO.SS. tra il 2011 ed il 2012 applica una fascia di esenzione nel calcolo dell'addizionale Irpef. Tale incidenza sale al 41,9% se si osserva invece il dato relativo ai soli comuni coinvolti nella negoziazione.

**Tabella 10 - LOMBARDIA. PERCENTUALE DI COMUNI CHE HANNO APPLICATO NEL 2012 UNA FASCIA DI ESENZIONE NEL CALCOLO DELL'ADDIZIONALE IRPEF. INCIDENZA % SUL TOTALE DEI COMUNI. PER PROVINCIA**

	nei comuni dove è stato siglato almeno un accordo nel biennio 2011/2012	nei comuni dove non è stato siglato alcun accordo nel biennio 2011/2012	Totale
Bergamo	15,6%	11,7%	12,2%
Brescia	36,9%	13,0%	28,0%
Como	27,1%	18,8%	21,3%
Cremona	23,9%	29,0%	27,0%
Lecco	48,9%	13,3%	31,1%
Lodi	0,0%	31,0%	29,5%
Mantova	56,5%	41,7%	51,4%
Milano	57,7%	44,4%	47,0%
Monza Brianza	74,4%	37,5%	63,6%
Pavia	60,6%	22,9%	29,5%
Sondrio	16,7%	8,3%	9,0%
Varese	42,1%	47,7%	44,7%
<b>TOTALE</b>	<b>41,9%</b>	<b>23,3%</b>	<b>29,7%</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Più complesso, invece, risulta verificare i risultati raggiunti dall'attività di negoziazione in merito al reddito massimo imponibile ai fini del calcolo dell'addizionale per poter ricadere nella fascia di esenzione dall'applicazione dell'imposta stessa. Nella tabella seguente riportiamo il dato medio relativo al reddito massimo dichiarato per poter usufruire dell'esenzione; come risulta evidente, non emergono differenze apprezzabili tra quei comuni presso i quali è stata svolta recentemente attività di negoziazione sociale e gli altri. In realtà, infatti, la definizione delle caratteristiche della fascia di esenzione risente particolarmente delle peculiarità di ciascun contesto territoriale, rendendo di fatto vano ogni tentativo di dimostrare numericamente gli effetti della negoziazione. Ad ogni modo, nei comprensori di Milano, Lecco, Mantova e Brescia la soglia media di esenzione risulta più alta, con valori ricompresi tra 12.000 e 13.000 euro.

**Tabella 11 - LOMBARDIA. REDDITO MASSIMO IMPONIBILE AI FINI DELL'ADDITIONALE IRPEF, PER RICADERE NELLA FASCIA DI ESENZIONE. MEDIA PER PROVINCIA. VALORI IN EURO. ANNO 2012**

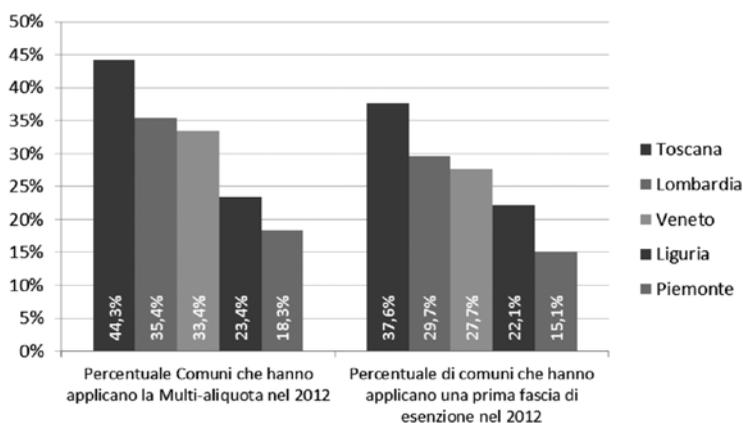
	nei comuni dove è stato siglato almeno un accordo nel biennio 2011/2012	nei comuni dove non è stato siglato alcun accordo nel biennio 2011/2012	Totale
Bergamo	9.007	10.700	10.418
Brescia	12.106	12.233	12.128
Como	10.654	11.000	10.868
Cremona	10.182	10.700	10.516
Lecco	13.000	14.083	13.232
Lodi	-	10.250	10.250
Mantova	12.125	11.200	11.868
Milano	13.200	11.425	11.848
Monza Brianza	11.500	10.083	11.257
Pavia	10.800	10.194	10.411
Sondrio	10.000	11.333	11.143
Varese	11.422	11.106	11.267
<b>TOTALE</b>	<b>11.716</b>	<b>10.987</b>	<b>11.340</b>

Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per concludere questo paragrafo relativo all'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, riportiamo nel grafico sottostante due degli indicatori, già descritti, calcolati però a livello regionale per la Lombardia e per alcune altre regioni.

Per quel che concerne la percentuale di comuni che applicano la "multialiquota", la diffusione in Lombardia (35,4%) risulta in linea con Veneto (33,4%) e maggiore rispetto a Liguria (23,4%) e Piemonte (18,3%), mentre in Toscana ben 44,3 comuni ogni 100 applicano l'aliquota dell'addizionale Irpef per scaglioni di reddito. Anche l'incidenza percentuale dei comuni che applicano una prima fascia di esenzione risulta decisamente più elevata in Toscana (ben 37,6%) mentre la Lombardia (29,7%), comunque, mantiene il "primato" nel Nord, rispetto a Veneto, Liguria e Piemonte.

**Grafico 6 - PERCENTUALE COMUNI CHE HANNO APPLICATO NEL 2012 LA MULTI-ALIQUOTA E UNA PRIMA FASCIA DI ESENZIONE NEL CALCOLO DELL'ADDITIONALE IRPEF. INCIDENZA % SUL TOTALE DEI COMUNI. PER REGIONE.**



Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia e delle Finanze.

## APPROFONDIMENTO SULLE ESPERIENZE DI NEGOZIAZIONE SOCIALE REALIZZATE NEL 2012 IN LOMBARDIA. I CASI PIÙ SIGNIFICATIVI.

Sulla base delle indicazioni fornite dai responsabili territoriali e dell'analisi dei documenti a disposizione, si è cercato di illustrare le linee di tendenza della negoziazione sociale realizzata in Lombardia nel 2012 dallo Spi-Fnp-Uilp, attraverso l'esemplificazione di alcuni accordi ritenuti particolarmente significativi o innovativi.

### L'addizionale comunale all'Irpef

Con lo sblocco totale dell'aliquota approvato dalla cosiddetta manovra bis (D.L. n. 138/2011), nel 2012 il tema dell'addizionale comunale all'Irpef è tornato al centro delle attività di negoziazione sociale.

I tagli ripetuti a trasferimenti e fondi di riequilibrio, in un'atmosfera di "ritrovata" libertà fiscale, rischiano infatti di diventare causa e pretesto per un maggior prelievo fiscale a carico della cittadinanza.

Nel 2012, i Comuni sono tornati a gestire l'addizionale comunale all'Irpef con aumenti previsti dell'aliquota fino al tetto massimo dello 0,8% senza, inoltre, alcun vincolo che imponga dei limiti all'incremento annuale.

Sul tema dell'addizionale e sui margini di manovra delle amministrazioni comunali, sussistono alcuni elementi innovativi nella gestione dell'imposta, introdotti dal D.L. n. 138/2011:

1) da un lato la "razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività" che prevede aliquote dell'addizionale comunale all'Irpef differenziate, in base al reddito, esclusivamente in relazione agli scaglioni corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale:

- da 0 a 15.000 euro;
- da 15.000,01 a 28.000 euro;
- da 28.000,01 a 55.000 euro;
- da 55.000,01 a 75.000 euro;
- oltre 75.000 euro.

2) dall'altro la conferma della possibilità di introduzione di una soglia di esenzione, a fronte però di alcune precisazioni tra cui:

- "la soglia di esenzione può essere stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali". Nella definizione della fascia di esenzione, quindi, il regolamento comunale può far riferimento esclusivamente al reddito complessivo del contribuente *senza la possibilità esentare in base alla tipologia di reddito o di contribuente* (reddito da lavoro dipendente o assimilabili, pensionati, ultra65enni, etc...)

- la soglia di esenzione deve essere intesa esclusivamente come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'Irpef non è dovuta. Nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applica al reddito nel suo complesso e non solo alla parte eccedente la fascia di esenzione. In effetti, quindi, in quei comuni che precedentemente avevano inteso l'esenzione come una "no tax area", *si viene a determinare, nel rispetto della specificazione introdotta, un aggravio per i contribuenti e un maggior gettito per le casse dell'ente.*

Inoltre, il D.L. n. 138/2011 non garantisce la razionalità e la progressività del sistema tributario nel suo complesso: viene infatti lasciata la possibilità ai comuni di stabilire un'aliquota unica, ed in effetti è fondato il rischio che molti enti adottino questa soluzione, decisamente di più facile applicazione e più proficua in termini di gettito complessivo ottenuto.

In questo contesto, l'attività di negoziazione sociale realizzata nel 2012 in Lombardia relativamente all'addizionale Irpef, ha cercato di garantire ai contribuenti residenti nei comuni dove sono stati siglati accordi, almeno un confronto ed un controllo sulle scelte delle amministrazioni.

Di seguito riportiamo un estratto della negoziazione sul tema dell'addizionale, in base agli accordi "significativi" evidenziati dalle strutture territoriali.

### Pavia

Il confronto tra le parti ha permesso l'elevazione della soglia di esenzione dell'addizionale all'IRPEF da 12.500 a 15.000 euro e l'applicazione della stessa secondo un criterio di progressività per scaglioni di reddito. Per il 2013, poi, è già stata presa in considerazione dall'amministrazione la possibilità di innalzare suddetta soglia di esenzione fino a 16.000 euro.

### Cuveglia (Va)

L'accordo siglato con il piccolo comune della zona di Besozzo è stato segnalato da FNP per l'impegno congiunto di OO.SS. ed amministrazione nell'introdurre scaglioni di reddito nell'applicazione dell'addizionale comunale. L'amministrazione infatti, si impegnavano nel documento a prevedere la possibilità di introdurre scaglioni reddituali nell'applicazione dell'addizionale comunale IRPEF, a fronte dell'aliquota unica dello 0,475% applicata nel 2011. Il confronto ha quindi portato, già per il 2012, all'introduzione del criterio di progressività, secondo lo schema seguente:

- 0,475 - Applicabile a scaglione di reddito sino ad euro 15.000,00 di imponibile
- 0,66 - Applicabile a scaglione di reddito da euro 15.000,01 a euro 28.000,00 di imponibile
- 0,68 - Applicabile a scaglione di reddito da euro 28.000,01 a euro 55.000,00 di imponibile
- 0,7 - Applicabile a scaglione di reddito da euro 55.000,01 a euro 75.000,00 di imponibile
- 0,8 - Applicabile a scaglione di reddito oltre euro 75.000,01 di imponibile

### Abbiategrasso (Mi)

Nell'accordo siglato nel 2012 tra sindacati ed amministrazione comunale di Abbiategrasso, occorre sottolineare la progressività introdotta nell'applicazione dell'addizionale IRPEF con esclusione dal pagamento dei redditi fino a 15.000 euro.

Viste le nuove disposizioni legislative in materia di applicazione dell'Addizionale Comunale, e tenuto conto della riduzione dei trasferimenti statali e dei vincoli di spesa, l'Amministrazione Comunale riteneva necessario aumentare l'imposta dallo 0,6% allo 0,8%. L'aumento, però, è stato introdotto in rispettando un criterio di progressività:

- 0 - Esenzione per redditi fino a euro 15.000,00
- 0,6 - Applicabile a scaglioni di reddito da euro 00,00 a euro 15.000,00
- 0,7 - Applicabile a scaglioni di reddito da euro 15.000,01 a euro 28.000,00
- 0,75 - Applicabile a scaglioni di reddito da euro 28.000,01 a euro 55.000,00
- 0,77 - Applicabile a scaglioni di reddito da euro 55.000,01 a euro 75.000,00
- 0,8 - Applicabile a scaglioni di reddito da euro 75.000,01 e oltre

### Palazzolo sull'Oglio (Bs)

Su sollecitazione delle OO.SS. viene approvata dall'amministrazione comunale di Palazzolo sull'Oglio una modifica al regolamento che disciplina l'addizionale comunale all'Irpef.

Come riportato nell'accordo di negoziazione, per effetto di questa modifica, le persone residenti che al 1° gennaio 2012 abbiano compiuto i settantacinque anni d'età e conseguito nell'esercizio 2011 un reddito fiscale imponibile non superiore ai 15.000,00 euro sono esentati dall'addizionale comunale IRPEF.

Nonostante questa casistica sia esclusa dal D.L. n. 138/2011, risulta un intervento importante al fine di tutelare una fascia di popolazione, gli anziani con basso reddito.

### Nova Milanese (Mb)

Il Sindacato ha chiesto all'Amministrazione comunale di modulare a scaglioni di reddito l'addizionale comunale all'Irpef, applicando un'effettiva progressività e tutelando in tal modo lavoratori a basso reddito e pensionati.

Il confronto ha quindi avuto un ruolo fondamentale nell'introduzione del criterio di progressività dell'addizionale all'Irpef nel comune di Nova Milanese, applicato già per il 2012 secondo lo schema seguente:

- 0,3 - Applicabile a scaglioni di reddito fino a 15.000,00 euro
- 0,6 - Applicabile a scaglioni di reddito oltre 15.000,00 euro e fino a 28.000,00 euro

- 0,65 - Applicabile a scaglioni di reddito oltre 28.000,00 euro e fino a 55.000,00 euro
- 0,7 - Applicabile a scaglioni di reddito oltre 55.000,00 euro e fino a 75.000,00 euro
- 0,75 - Applicabile a scaglioni di reddito oltre 75.000,00 euro

#### Rivarolo Mantovano

La rimodulazione nell'applicazione e l'introduzione della soglia di esenzione dal pagamento dell'addizionale comunale all'Irpef per il 2012, sono la conseguenza dei rapporti continuativi costruiti nel tempo tra le OO.SS e l'amministrazione di Rivarolo Mantovano. L'attività di negoziazione ha favorito il mantenimento dei livelli quantitativo e qualitativo dei servizi. A causa delle difficoltà finanziarie del Comune, derivanti dalla progressiva riduzione dei trasferimenti statali, al fine del raggiungimento dell'obiettivo della copertura delle mancate entrate, l'Amministrazione ha fatto presente la necessità di aumentare l'Addizionale Comunale portandola dallo 0,4% allo 0,8%.

Per tutelare la capacità di spesa dei redditi più bassi e destinare maggiori risorse ai servizi sociali, viene introdotta una prima fascia di esenzione dal pagamento, per coloro il cui reddito risulti inferiore ai 15.000 euro, contenendo l'aumento dell'aliquota allo 0,5% per coloro che dichiarano un imponibile tra i 15.001 e i 28.000 euro. Gli incrementi maggiori, quindi, risultano a carico dei redditi più elevati, così come richiesto dalle OO.SS.

#### Cuveglia

L'accordo siglato con il comune di Cuveglia viene segnalato in particolare dalla FNP Cuveglia per l'impegno dell'Amministrazione, come riportato nel testo dell'accordo, nel prevedere la possibilità di introdurre scaglioni di reddito nell'applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef.

### **Simulazione degli effetti della contrattazione delle aliquote dell'addizionale comunale all'Irpef sul reddito dei contribuenti**

Come appena visto, nel 2012, molti comuni hanno modificato le modalità di calcolo dell'Addizionale Comunale all'Irpef. Si è infatti passati da un metodo di calcolo su base esclusivamente proporzionale ad un metodo "progressivo" per scaglioni di reddito. Tale cambiamento, proposto a livello normativo nel D.L. n. 138/2011 e auspicato dalle OO.SS. nelle fasi di negoziazione, può infatti essere particolarmente vantaggioso per i redditi più bassi, in particolare in presenza di una prima fascia di esenzione dal pagamento dell'imposta.

Di seguito si ricostruirà brevemente una simulazione del "guadagno" o "esborso aggiuntivo", per 3 diversi livelli di reddito, in un campione di comuni dove è stato negoziato in materia di addizionale Irpef, rispetto ad un campione di riferimento laddove i comuni hanno autonomamente e deliberatamente aumentato l'aliquota dell'addizionale senza alcun confronto con le OO.SS. e, in alcuni casi, senza introdurre il sistema del criterio di progressività.

Dalle tabelle seguenti, risultano evidenti i vantaggi per la popolazione determinati dalla negoziazione dell'addizionale Irpef con le Amministrazioni Comunali, sia per quel che riguarda l'importo dovuto dai contribuenti per il 2012, sia per gli aumenti rispetto al 2011.

**Tabella 12 - ADDIZIONALE IRPEF - IMPORTO DOVUTO NEL 2012 E DIFFERENZA RISPETTO AL 2011. ALCUNI COMUNI CHE HANNO CONTRATTATO CON LE OO.SS. IN MATERIA DI ADDIZIONALE IRPEF NEL 2012**

	2012			DIFF. RISPETTO AL 2011		
	Reddito imponibile pari a:			Reddito imponibile pari a:		
	10.000	20.000	40.000	10.000	20.000	40.000
Nova Milanese	0	75	201	-30	15	81
Cislago	0	85	197	0	25	77
Cuveglia	47,5	104,3	238,7	0	9,3	48,7
Saronno	0	90	180	-45	0	0

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

**Tabella 13 - ADDIZIONALE IRPEF - IMPORTO DOVUTO NEL 2012 E DIFFERENZA RISPETTO AL 2011. ALCUNI COMUNI NON COINVOLTI NELL'ATTIVITÀ DI NEGOZIAZIONE NEL BIENNIO 2011/2012.**

	2012			DIFF. RISPETTO AL 2011		
	Reddito imponibile pari a:			Reddito imponibile pari a:		
	10.000	20.000	40.000	10.000	20.000	40.000
Mediglia	80	160	320	40	80	160
Ponteranica	70	140	280	20	40	80
Casalpusterlen go	0	122,5	258,5	0	42,5	98,5
Vigevano	0	160	320	0	60	120

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Una persona residente in uno dei 4 comuni utilizzati come esemplificazione e nei quali le OO.SS. hanno negoziato nel 2012 l'addizionale comunale Irpef, dichiarante un reddito imponibile ai fini dell'addizionale stesso pari a 10.000 euro, risulterebbe esente dall'imposta in 3 casi su 4. Qualora l'addizionale fosse dovuta, come nel caso del comune di Cuveglia, l'importo risulterebbe comunque contenuto in 47,5 euro, a differenza di quanto accadrebbe nei comuni ad esempio di Mediglia o Poteranica, non coinvolti dall'attività di negoziazione nel biennio 2011/2012, ai quali un contribuente ivi residente e avente lo stesso reddito del precedente, pagherebbe rispettivamente 70 ed 80 euro.

Bisogna inoltre evidenziare il risultato ottenuto, proprio in forza dell'attività di negoziazione, nei comuni di Nova Milanese e di Saronno, dove a fronte dell'introduzione nel 2012 di una fascia di esenzione dal pagamento dell'addizionale, un residente con un reddito di 10.000 euro andrebbe a risparmiare rispettivamente 30 e 45 euro.

I vantaggi dovuti all'introduzione del criterio di progressività nell'applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef riguardano anche contribuenti con reddito ipotizzato pari a 20.000 euro. Prendendo in considerazione, ancora una volta, i dati delle tabelle precedenti, è possibile osservare come gli aumenti dell'imposta siano considerevolmente più contenuti nei 4 comuni che hanno negoziato l'addizionale. L'esborso aggiuntivo massimo dovuto nel 2012 (rispetto al 2011) da un contribuente residente nei 4 comuni citati con reddito Irpef dichiarato pari a 20.000 euro, risulta infatti pari a 25 euro nel comune di Cislago. In numerosi altri comuni, invece, un contribuente con lo stesso reddito ha pagato per il 2012 dai 40 euro (comune di Ponteranica) agli 80 euro in più rispetto al 2011 (comune di Mediglia).

## Gli altri tributi

Nel Comune di Lumezzane (Bs) la negoziazione sociale si è indirizzata fortemente a tutela delle fasce d'età più anziane e dei pensionati. Per quanto riguarda la Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per il 2012 ai nuclei familiari di pensionati, il cui ISEE risulti pari o inferiore a 10.940,00 euro è riconfermata l'esenzione dal pagamento della Tarsu, previa richiesta all'Ufficio tributi entro il 30/04 (se trattasi di nuova richiesta). A favore dei pensionati si applicano anche le seguenti agevolazioni, nella forma di riduzioni: riduzione del 20% della Tarsu per i titolari di pensione il cui ISEE sia compreso tra 10.726 e 11.300 euro; riduzione del 10% della Tarsu per i titolari di pensione il cui ISEE sia compreso tra 11.300 e 12.200 euro. Si è convenuto inoltre che, per l'anno 2013, gli importi dell'ISEE e delle fasce di riferimento per le riduzioni del 20% e del 10% saranno aggiornati, previa adozione di apposita modifica regolamentare, come segue: esenzione totale per pensionati con ISEE inferiore o pari a 10.940 euro; riduzione del 20% della Tarsu per i titolari di pensione il cui ISEE sia compreso tra 10.940 e 11.390 euro; riduzione del 10% della Tarsu per i titolari di pensione il cui ISEE sia compreso tra 11.390 e 12.300 euro. L'Ammi-

nistrazione Comunale si è impegnata a verificare la possibilità, nel rispetto della normativa TAR-SU, ad alleggerire la tariffa per quei cittadini contribuenti ultrasessantacinquenni, che occupino alloggi di consistente metratura.

Anche relativamente all'Imu, per agevolare i nuclei familiari di pensionati in difficoltà economica, che risultino proprietarie della sola abitazione principale con relative pertinenze, è stata riconosciuta la possibilità di accedere ad un contributo (a consuntivo), nei limiti della disponibilità di bilancio, a parziale sostegno della spesa sostenuta per il pagamento dell'imposta .

I limiti ISEE e le relative percentuali di rimborso sono precisati come segue:

Valore ISEE	Quota rimborso
Da 0 a 7.608,00	50%
Da 7.608,01 a 12.682,00	30%
Da 12.682,01 a 18.000,00	15%

Per le abitazioni concesse in uso gratuito da padre/madre a figlio/a o viceversa, fermo restando che il cedente deve risultare proprietario di una sola ulteriore abitazione, oltre a quella posseduta come prima casa, è possibile presentare richiesta di contributo a parziale sostegno della spesa sostenuta per il pagamento dell'Imu, a condizione che il proprietario cedente sia pensionato, che sia questi che il figlio/a occupante, siano in possesso, ciascuno, di Isee entro il limite di 7.608 euro e la rendita catastale dell'immobile ceduto non sia superiore al valore di 440. L'uso gratuito è provato dall'assenza di locazione accertata mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio e dalla residenza anagrafica dell'occupante l'immobile ceduto. liquidazione, ai pensionati possessori di alloggio con rendita catastale più bassa.

#### Monza

Occorre evidenziare la scelta concordata dal Sindacato dei pensionati con l'Amministrazione Comunale di Monza, in base alla quale viene aumentata la quota esente dal pagamento dell'IMU (destrazione da abitazione principale) fino a 300 euro.

### **Fondo di solidarietà, sostegno al reddito ed interventi contro la crisi**

Nell'attività di negoziazione realizzata durante il 2012, a fronte del perdurare della difficile situazione economica, particolare attenzione da parte delle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp è stata posta alle politiche di sostegno alle famiglie e più in generale alle situazioni di crisi. Alcune iniziative intraprese a livello locale, ed alcuni degli obiettivi raggiunti vengono proposti di seguito.

#### Pavia (Pv)

Considerando il perdurare delle difficoltà economiche ed occupazionali collegate alla crisi, le parti sono convenute sulla opportunità di rifinanziare le misure già previste a sostegno dei lavoratori delle aziende in crisi e "precari", e per il diritto allo studio dei figli dei lavoratori. Per il 2012, quindi, l'amministrazione ha stanziato la somma di 100.000euro.

In aggiunta al fondo anticrisi, si è concordato l'inserimento nel bilancio 2012 di un ulteriore fondo (250.000 euro) destinato ad aiutare le famiglie che si sarebbero trovate in difficoltà economiche durante l'anno.

#### Stradella (Pv)

Nell'accordo con il comune di Stradella vengono previsti 15.000 euro di finanziamento al "fondo di riserva anticrisi", provenienti dal taglio del 30% delle indennità di carica degli amministratori per l'anno 2012. Tale importo è stato destinato a favore di situazioni di particolari difficoltà con specifico riferimento alle famiglie di lavoratori licenziati, in cassa integrazione e in mobilità e per i lavoratori "ex Massoni" ancora privi di lavoro.

### Saronno (Va)

In risposta alla richiesta delle OO.SS. in merito alla ricerca di soluzioni per sostegno al reddito di famiglie colpite dalla crisi occupazionale, il Comune di Saronno ha attivato già dal 2011, attraverso la Fondazione Comunitaria del Varesotto, un progetto per microcredito per le famiglie che, a causa della perdita del lavoro, versano in condizioni di difficoltà. L'amministrazione ha previsto, in sede di negoziazione, di riuscire a confermare il progetto anche per il 2012, sia attraverso le restituzioni dei prestiti dell'anno precedente, sia attraverso nuovi finanziamenti dell'amministrazione stessa, per un importo complessivo pari a 20.000 euro. Sono stati inoltre previsti voucher lavoro per l'inserimento lavorativo in parte finanziati da sponsor, per un valore di circa 28.000 euro, oltre all'attivazione di borse lavoro per un valore di 110.000 euro.

### Gonzaga (Ma)

Considerati i tagli al Fondo Nazionale Politiche Sociali e al Fondo Non Autosufficienza, il Comune di Gonzaga si è impegnato con le OO.SS. a far fronte alla copertura della parte mancante delle risorse necessarie per il mantenimento dei servizi socio-sanitari offerti dal Piano di Zona fino al 2011. L'impegno finanziario assunto per il 2012 è stato pari a circa 40.000 euro.

### Bovezzo (Bs)

Nell'accordo con il Comune di Bovezzo, le OO.SS hanno concordato la possibilità, per famiglie in grave difficoltà economica, di poter accedere ad un Fondo di Solidarietà, programmato dal comune con uno stanziamento di 30.000 euro, al fine di richiedere il rimborso in percentuale e per fasce Isee del pagamento dell'IMU sulla prima casa dovuto per il 2012 secondo lo schema seguente:

Valore ISEE	Quota rimborso
Da 0 a 7.608,00	75%
Da 7.609,00 a 12.682,00	50%
Da 12.683,00 a 20.291,00	25%

Inoltre per le abitazioni concesse in uso gratuito a parenti di 1° grado è stata concessa la possibilità di chiedere il rimborso dell'imposta qualora sia il proprietario che l'occupante dimostrino un Isee inferiore a 7.608 euro.

### Leno (Bs)

L'accordo di negoziazione sociale contiene un **progetto innovativo sperimentale** denominato **Agenzia locale per la domiciliarità**. Con questo progetto si intende andar incontro ai problemi di **anziani non autosufficienti e delle loro famiglie**, traendoli da un rapporto tutto privato con i problemi e la loro soluzione e mettendoli invece al centro di un programma che contempli il collegamento dei servizi socio-sanitari e assistenziali pubblico privati, come ad esempio il presidio dei percorsi assistenziali, l'offerta sociale abitativa, il Segretariato Sociale, ecc.

Rientra in questo progetto la realizzazione della sperimentazione di un'unità di offerta sociale abitativa notturna per anziani non autosufficienti parziali e di voucher "dote cura assistenza per anziani", già in carico ai servizi domiciliari.

### Comprensorio di Vallecamonica

Nel novembre del 2011 è stato sottoscritto in Vallecamonica un importante Protocollo di Animazione Sociale sottoscritto da numerosi soggetti interessati (ASL, Comunità Montana, Azienda Territoriale Servizi alla Persona, le 14 RSA, le OOSS Confederali e dei Pensionati a livello di Cgil, Cisl, Uil del Comprensorio Camuno-Sebino, organismi del Terzo Settore) che ha istituito un fondo finanziato dalla Asl con 1.200.000 euro a valere sul triennio 2012/2014 e dalla Comunità Montana con 600.000 euro.

Dopo una lunga fase di negoziazione sociale, con la firma del protocollo è stata avviata la costituzione di un tavolo tecnico che dovrà definire i progetti previsti, orientati a sviluppare alcuni ser-

vizi di domiciliarità (Bagno assistito-pulizia della biancheria-animazione sociale – pasti a domicilio- attività di riabilitazione ) per gli anziani “fragili” che hanno tuttavia ancora un discreto livello di autosufficienza. S'intende consentire a queste persone di ricevere nel proprio domicilio i servizi erogati in forma aggregata da ASL, Rsa e Associazioni di volontariato, allo scopo di evitare il più possibile il ricovero in Ospedale o in RSA.

#### Abbiategrasso (Mi)

Il sindacato ha richiesto per il 2012 interventi a favore delle famiglie, degli anziani e dei lavoratori in genere, che si trovano in condizioni di disagio economico per effetto della crisi.

In risposta il comune di Abbiategrasso ha stanziato a favore del Fondo di Solidarietà 280.000 euro per interventi di sostegno al reddito delle famiglie che si trovano in condizioni di particolare stato di bisogno. I criteri per la distribuzione dei diversi importi sono stati definiti dai Servizi Sociali del Comune, in base all'ISEE dichiarato e alle necessità segnalate dai diversi nuclei familiari.

Le organizzazioni sindacali richiedono all'amministrazione comunale la possibilità di verificare puntualmente le istanze presentate e i bisogni rilevati, attraverso un prospetto allegato alla relazione di ripartizione del fondo.

### **La lotta all'evasione fiscale ed il patto antievasione**

Il tema della lotta all'evasione viene affrontato in 53 accordi (pari al 12,4% del totale) siglati nel 2012 in Lombardia. In alcuni casi si asserisce la sottoscrizione di un accordo tra l'amministrazione comunale e l'Agenzia delle Entrate, in altri si tratta di dichiarazioni d'intenti tra OO.SS. ed amministrazione comunale in un impegno generale finalizzato a conseguire gli obiettivi fissati dalla normativa vigente e alla destinazione di parte delle risorse recuperate ai servizi sociali.

Gli accordi, per quanto concerne il recupero da evasione fiscale, risultano per lo più simili tra loro ma non mancano esempi interessanti, nei quali viene definito il carattere degli interventi e il tipo di misure concrete attivate, o in via di attivazione, allo scopo di perseguire gli evasori.

#### Comune di Saronno (Va)

Tra le proposte avanzate dall'OO.SS. ed accolte dal Comune risulta il “*Recupero evasione fiscale e contributiva*”.

Il comune di Saronno ha sottoscritto un accordo con l'Agenzia delle Entrate per il patto antievasione. Sono state intraprese azioni concrete quali l'acquisito di un software per la creazione di incroci tra banche dati diverse (anagrafe, catasto e altre), allo scopo di far emergere incongruenze nelle dichiarazioni dei redditi. La gestione del processo verrà affidata ad un distaccamento di 3 addetti comunali e al personale di “Saronno Servizi”.

#### Comune di Vanzaghella (Mi)

Su sollecitazione delle OO.SS, l'amministrazione comunale di Vanzaghella si è impegnata, in sede di negoziazione, ad intervenire al più presto affinché venga sottoscritto un protocollo con l'agenzia delle entrate, o altri uffici statali di competenza, in merito al contrasto all'evasione ed elusione sia fiscale sia contributiva.

Rilevante il risultato raggiunto in sede di negoziazione in merito alla destinazione dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione. In base all'accordo sottoscritto, l'amministrazione comunale si è infatti impegnata con i rappresentanti sindacali nel destinare “tutte le maggiori entrate rinvenienti dal riconoscimento della lotta all'evasione fiscale” al miglioramento delle politiche sociali.

### **L'Isce “Attualizzato”, l'esperienza del Comprensorio di Mantova e nel comune di Sesto San Giovanni.**

L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) risulta essere, in una elevata percentuale di comuni, lo strumento utilizzato per individuare le condizioni agevolate (fasce di esenzio-

ne e di compartecipazione) al costo delle prestazioni sociali e dei servizi di pubblica utilità messi a disposizione dai comuni.

Le fasce di contribuzione determinate dall'Isee risultano quindi essere proporzionali alla condizione economica degli utenti, fino a prevedere la copertura totale, da parte dell'utenza, del costo dei servizi nel caso di redditi elevati.

Nell'attività di negoziazione realizzata dalle strutture territoriali di Spi-Fnp-Uilp del comprensorio di Mantova i rappresentanti sindacali hanno ritenuto opportuno in molti casi far presente alle Amministrazioni Comunali quanto, in una situazione di instabilità economica quale quella attuale, lo strumento dell'Isee, basato sul reddito dell'anno precedente, rischi di essere inefficace se non contestualizzato alla reale situazione reddituale corrente.

Allo scopo di risolvere questa problematica le OO.SS. e un elevato numero di Amministrazioni Comunali hanno concordato in merito all'introduzione dell'ISEE "attualizzato". Qualora sussista una condizione di documentata perdita, nell'anno di riferimento, di uno o più redditi all'interno del nucleo familiare (ad esempio a causa di licenziamento, mobilità, CIG), viene quindi inserita la possibilità di considerare la contribuzione ai servizi, sulla base del calcolo della fascia ISEE aggiornato alla situazione reddituale e patrimoniale dell'anno in corso.

Tali risultati sono stati raggiunti in particolare nei comuni mantovani di Bagnolo San Vito, Borgoforte, Bozzolo, Castellucchio, Dosolo, Marcaria, Medole, Motteggiana, Poggio Rusco, Quistello, Revere, Rivarolo mantovano, Roncoferraro, Roverbella e San Giacomo.

Particolarmente interessante anche l'esperienza di negoziazione sociale realizzata nel comune di Sesto San Giovanni, per l'approvazione di un protocollo d'intesa sull'istituzione del cd. "Isee istantaneo" per l'erogazione delle prestazioni sociali.

A causa della generalizzata situazione di crisi e della difficile ed instabile condizione occupazionale, al fine di venire incontro con tempestività alle necessità dei cittadini che subiscano la perdita o una drastica riduzione del proprio reddito e al fine di una più equa definizione delle tariffe, l'amministrazione comunale ha ravvisato la necessità di utilizzare uno strumento più flessibile, che attesti le variazioni di reddito in tempo reale.

Le parti hanno concordato sull'introduzione dell'ISEE istantaneo come strumento utile ad accertare la condizione reale di reddito dei cittadini e per definire su quella base le tariffe dovute, in particolare per le seguenti categorie di cittadini; - disoccupati - disoccupati a seguito di cessazione di contratto a tempo determinato, somministrazione, collaborazione, contratto a progetto - persone prive di occupazione a seguito di cessazione o interruzione della propria attività economica - lavoratori con indennità di mobilità - lavoratori in cassa integrazione ordinaria, straordinaria, in deroga, in contratto di solidarietà - lavoratori che hanno subito una riduzione non indennizzata del loro orario di lavoro - lavoratori dipendenti ma che non percepiscono retribuzione da almeno tre mesi - lavoratori dipendenti che fruiscono di aspettativa non altrimenti indennizzata - genitori che fruiscono del congedo parentale o che comunque in ragione di maternità/paternità abbiano subito un ridimensionamento del proprio reddito. L'ISEE istantaneo avrà efficacia esclusivamente per la definizione delle tariffe dei servizi sociali erogati dal Comune di Sesto San Giovanni. L'introduzione dello strumento ha carattere sperimentale e le parti si incontreranno entro il 31 Dicembre 2013 per una valutazione dell'efficacia dello stesso. Il Comune dichiara che si avvarrà anche della rete territoriale di enti, servizi fiscali, patronati, istituzioni preposte a supporto dell'operatività di queste sperimentazioni.

*L'utilizzo della Isee "Attualizzato" o "Istantaneo" (cioè che registra la diminuzione del reddito derivante da cassa-integrazione, mobilità o licenziamento), come strumento per accertare la condizione reale di reddito, necessita di ulteriori sviluppi, specialmente per quanto riguarda l'esigenza di privilegiare, nella definizione delle esenzioni e delle curve di progressione, il lavoro dipendente, i pensionati e i lavoratori cosiddetti precari. Potrà inoltre essere utile l'estensione dei criteri di calcolo e degli indicatori alla capacità di consumo dei dichiaranti, potenziando in questo caso gli accertamenti sulla veridicità delle auto-dichiarazioni.*

## **Le relazioni tra i Sindacati e le Amministrazioni Comunali**

### Comune di Cremona (Cr)

Nel territorio della Provincia di Cremona non esiste una tradizione negoziale con le Amministrazioni locali; in passato infatti, le prassi di negoziazione sociale consistevano soprattutto in un dialogo informale con sindaci ed assessori, gli accordi formali in genere erano sottoscritti dal sindacato della FP. A partire dal 2012, comunque, una serie di incontri con il Comune capofila hanno consentito al Sindacato di essere riconosciuto come organizzazione sociale portatrice di interessi e bisogni della propria rappresentanza. L'iter, particolarmente laborioso, ha visto impegnate le strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uil in molteplici confronti con l'Assessore al Bilancio, l'Assessore ai Servizi sociali ed il Sindaco, e tutti i capogruppo dei Partiti presenti in Consiglio Comunale. Una delegazione sindacale, inoltre, ha costantemente presidiato e partecipato ai lavori della Commissione Bilancio del Comune.

Tutto il lavoro svolto ha contribuito a sviluppare protocolli sulle relazioni sindacali nel 60% circa dei comuni minori del territorio provinciale che, sulla scia dell'esempio del Comune capofila, hanno intrapreso nel 2012 un confronto con le OO.SS.

Nel 2013 sarà fondamentale monitorare con attenzione l'iter intrapreso così da perfezionare il ruolo dell'attività di negoziazione sociale, estendendo tale prassi al confronto di merito sui bilanci.

### Colico (Lc)

Il comune di Colico ha espresso sin da subito la volontà di un confronto continuo e collaborativo con le OO.SS. Nel testo dell'accordo, infatti, è riportato a verbale l'impegno congiunto tra, sindacati e amministrazione, rispetto ad un ulteriore confronto al momento della rideterminazione delle fasce ISEE, prevista per maggio 2012. L'esito di tale confronto è stato quello di deliberare in merito all'innalzamento delle fasce ISEE garantendo quindi una molto più equa compartecipazione alla spesa da parte del cittadino.

### Brenta (Va)

L'attività di negoziazione, nel piccolo comune del comprensorio di Varese, si contraddistingue per le ottime relazioni tra OO.SS. ed amministrazione comunale. Gli amministratori, infatti, ritengono politicamente rilevanti le indicazioni del sindacato unitario in momenti di confronto collaborativo al fine di concordare politiche sociali coerenti con l'obiettivo della maggiore equità possibile e finalizzate al rafforzamento della coesione sociale.

### Bergamo

Nel 2012, l'esempio della negoziazione sociale realizzata nel comune di Bergamo in materia di Addizionale Irpe e di integrazioni alle rette dei servizi sulla base dell'Isee del nucleo parentale, si è diffuso in numerosi altri comuni della provincia. Per il 2012, in numerosi comuni la negoziazione sociale è riuscita a contenere sostanziali incrementi dell'IMU e delle addizionali Irpef.

L'accordo con l'ASL al fine di mantenere e potenziare le dotazioni organiche e l'attribuzione delle risorse nei distretti (Cead e Consultori), risulta inoltre uno dei maggior risultati ottenuti nell'anno appena trascorso.

## **Gli accordi caratterizzati da una marcata diversificazione delle tematiche**

### Rozzano (Mi)

Nel protocollo di intesa siglato durante il 2012 con il Comune di Rozzano, la valorizzazione della concertazione con i Sindacati dei pensionati assume una rilevanza fondamentale

Lodevole, in particolare, la definizione in modo condiviso degli atti di indirizzo in materia di politica sociale:

- il mantenimento dei LEA per le fasce deboli della popolazione; favorire la domiciliarità;
- il rilancio del servizio di trasporto sociale; la garanzia del servizio di telesoccorso;
- la continuazione del progetto di incontro domanda – offerta attraverso lo Sportello Badanti;
- miglioramento delle condizioni di vita per le persone anziane nel quadro della definizione del nuovo PGT anche in considerazione del fatto che circa 26.000 residenti abitano nei quartieri di

edilizia residenziale pubblica.

Nello stesso accordo si garantisce il sostegno alle attività di promozione del benessere della popolazione anziana (centri anziani, attività motorie, turismo sociale, università della terza età ed ulteriori iniziative di aggregazione e socializzazione) e la verifica della qualità del servizio erogato da RSD/CDI "Gli Oleandri", sito nel comune.

Infine è stata evidenziata l'importanza dei processi di negoziazione la valenza della negoziazione in merito all'attuazione degli obiettivi strategici del nuovo Piano di Zona 2012/2014.

#### Cislago (Va)

L'attività di negoziazione, continuativa tra il 2009 ed il 2012 nel comune di Cislago, ha fatto sì che gli accordi siglati nell'ultimo anno riguardino tutta l'area dei servizi sociali e dei tributi. Il risultato raggiunto è dovuto sia all'impegno e all'attività svolta dalle OO.SS., sia all'ottima disponibilità dimostrata degli amministratori al confronto tra le parti.

Pur in uno scenario di contrazione delle risorse disponibili, le proposte delle organizzazioni sindacali hanno infatti interessato ben 15 aspetti, rispetto ai quali l'amministrazione ha voluto fornire risposta:

1. *progressività nella fiscalità locale:*
2. *definizione della soglia di esenzione per addizionale comunale.*
3. *progressività nell'imposizione tariffaria:*
4. *revisione dell'ISEE per definizione di tariffe più eque*
5. *recupero evasione fiscale e contributiva*
6. *vincolo di utilizzo per interventi sociali delle risorse recuperate*
7. *gestioni associate dei servizi in applicazione del d.l.138/2011*
8. *ricerca di soluzioni per sostegno al reddito di famiglie colpite dalla crisi occupazionale*
9. *sostegno alla domiciliarità delle persone anziane (SAD e/o altro)*
10. *lotta a sprechi attraverso gestione associata dei servizi*
11. *servizi educativi per l'infanzia*
12. *interventi per il diritto allo studio*
13. *fondo sostegno affitti e/o sfratti*
14. *altri interventi per il governo del territorio*
15. *carta dei servizi*

#### Villa Guardia (Co)

L'attività di negoziazione realizzata nel comprensorio di Como ha riguardato, soprattutto nell'ultimo biennio, un numero molto elevato di tematiche; l'accordo siglato nel comune di Villa Guardia risulta essere, rispetto a questa caratteristica, particolarmente esemplificativo.

In ben 15 pagine, infatti, il confronto tra le OO.SS. e l'Amministrazione Comunale entra nel merito di molteplici argomentazioni sia per ciò che concerne il mantenimento e lo sviluppo dei servizi sociali (nello specifico rivolti sia agli anziani sia ai minori, ai disabili e alle famiglie), sia con riferimento all'accesso agevolato ai servizi stessi, sia, infine, relativamente agli interventi di integrazione al reddito, anche sotto forma di buoni sociali e voucher.

Particolare attenzione è stata inoltre dedicata alle politiche per la casa (Erp e fondo sostegno affitti) e alla tassazione locale (Tia, Imu, addizionale Irpef).

#### Fino Mornasco (Co)

Il protocollo d'intesa siglato tra le OO.SS. e l'Amministrazione Comunale di Fino Mornasco, in analogia a quanto rilevato per l'accordo sottoscritto con il comune di Villa Guardia, risulta essere un ottimo esempio di pratica negoziale per la tutela dei diritti sociali e per la difesa del reddito da lavoro dipendente e da pensioni. Tale risultato è stato ottenuto anche grazie alla continuità, nel triennio 2010-2012, dei processi di relazioni sindacali, che hanno dato luogo a numerose verifiche da parte dei Sindacati riguardo gli interventi sociali attuati dall'Amministrazione, specie nei confronti della popolazione anziana.

## CONCLUSIONI

Nel 2000-2012 la negoziazione sociale lombarda ha realizzato oltre 3.000 accordi con gli enti locali, dei quali circa il 45% sono stati sottoscritti negli ultimi 4 anni. Si tratta di un risultato importante, che evidenzia il progressivo attecchimento delle prassi di contrattazione sociale (si è passati da un numero medio di 153 accordi nel 2003-2005, ai 218 del 2006-2008, fino ai circa 335 del 2009-2012), tanto che nel 2012 risulta coinvolto oltre un comune lombardo su quattro. Un risultato tra i migliori registrati a livello regionale, se si mette a confronto il numero dei comuni con gli accordi realizzati.

Sul piano quantitativo il tasso di copertura dei comuni raggiunto può essere ancora migliorato, specie se la negoziazione sociale saprà concentrarsi con maggiore convinzione sulla scala sovra-comunale (unione di comuni, comunità montana, piani di zona) piuttosto che sui singoli comuni. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che dal 2012/2013, in coerenza con la recente evoluzione dell'ordinamento degli enti locali, le funzioni fondamentali che riguardano i servizi sociali devono essere esercitate dai comuni nella maggior parte dei casi in forma associata.

Ma è sul piano qualitativo che emergono i risultati principali. In numerosi accordi, specie nei territori dove la prassi di negoziazione è consolidata, si vede come l'evoluzione delle materie trattate risulti coerente con lo sviluppo della normativa di riferimento e con le nuove tendenze espresse dalla domanda sociale.

Va sottolineato il crescente impegno profuso dai Sindacati dei Pensionati Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil Lombardi nella negoziazione su tributi e tariffe, e in particolare sulle condizioni agevolate di accesso alle prestazioni sociali (ISEE). Si tratta di una direzione di marcia corretta, che va rafforzata alla luce dei processi di crisi che ancora investono l'Italia e la nostra regione, allo scopo di promuovere in modo sempre più efficace la progressività fiscale.

Dai dati disponibili, si evince come negli ultimi tre anni la contrattazione sociale si sia dedicata con particolare attenzione alle azioni di contrasto alla povertà, tenuto conto del forte aumento del numero di accordi che riguardano gli interventi di sostegno al reddito, le azioni contro la povertà estrema, i contributi sull'affitto, ecc.

Molto interessante la sperimentazione di accordi finalizzati a tutelare e a promuovere la qualità della vita delle persone e in generale delle città (sviluppo sostenibile, consumi energetici), a conferma della necessità di promuovere la soddisfazione dei cittadini come una variabile composita, al cui interno pesano in positivo non solo le condizioni di reddito ma anche gli aspetti immateriali e qualitativi della vita.

In forte aumento anche il numero degli accordi finalizzati alla verifica dell'attuazione degli impegni assunti dai comuni. Si tratta di risultato molto importante, che attende di essere valutato appieno e consolidato nei prossimi anni.

Probabilmente occorre fare di più nell'analisi puntuale della domanda sociale e delle condizioni di operatività e nell'incalzare puntualmente i comuni (e le loro associazioni) per sollecitarli ad affrontare con successo i processi di aggregazione e di riordino. In Lombardia, infatti, le ultime statistiche mostrano come la riforma dei piccoli comuni sia stata attuata (parzialmente o completamente) soltanto da circa il 24% delle amministrazioni comunali. D'altra parte occorrerebbe indagare con maggiore sistematicità le reali condizioni finanziarie e le strategie politiche di bilancio dei comuni. Da un'analisi svolta su un campione di circa 500 bilanci di previsione comunali di tutta Italia, emerge come negli ultimi anni, ogni 10 euro "risparmiati" a livello comunale (spesa corrente) solo una piccola parte proviene dalle spese per la burocrazie, mentre i tagli più consistenti riguardano le spese per la cultura, lo sport e il tempo libero, l'istruzione e, soprattutto, per gli uffici tecnici e di urbanistica. Occorre inoltre approfondire di più le tematiche del forte crollo degli investimenti e delle modalità di affidamento dei servizi, tenuto conto sia che i bilanci comunali lombardi evidenziano un -14% di investimenti negli ultimi due anni, sia del rischio che le amministrazioni comunali allentino la tensione sulla qualità delle procedure di affidamento dei servizi (specie per quan-

to riguarda le forme contrattuali del personale e il numero di ore di servizio erogate).

Infine, il numero medio delle materie trattate per accordo è aumentato rispetto al passato. Ciò significa che nei comuni interessati la negoziazione sociale investe una parte importante dell'azione comunale. Tuttavia, occorre verificare in che modo – cioè se sul piano generale o nel dettaglio – le materie sociali vengono affrontate nell'ambito degli accordi.

I dati sulla negoziazione sociale elaborati dal sistema informativo dei Sindacati dei Pensionati, mostrano immediatamente come la distribuzione territoriale degli accordi siglati non sia equilibrata. La maggioranza relativa è infatti stata sottoscritta nella provincia di Brescia, mentre in almeno tre province la contrattazione sociale coinvolge un numero molto basso di amministrazioni comunali.

È evidente, però, come in tutte le province negli ultimi 3 anni la negoziazione sociale sia riuscita ad incrementare il numero dei comuni coinvolti, specie nella Brianza e nelle province di Mantova, Pavia, Varese e Cremona.

## Note

<sup>1</sup> Si ringraziano, per le indicazioni generali e gli spunti di riflessione forniti, Claudio Dossi dello Spi CGIL, Mario Clerici di Fnp Cisl e Giovanni Trevisio di Uilp Uil.

<sup>2</sup> Si ricorda che tutta l'attività di negoziazione sociale realizzata in Lombardia dai sindacati dei pensionati, è raccolta, documentata e classificata nell'archivio unitario regionale della contrattazione, consultabile gratuitamente sui siti web regionali di Spi, Fnp e Uilp.

<sup>3</sup> I dati dell'osservatorio cui fa riferimento questo rapporto risultano aggiornati al 28/01/2013. • Occorre ricordare che tra i comuni dove non sono stati sottoscritti accordi nel 2012 (pur avendo ricevuto puntualmente la richiesta da parte delle OOSS) vi sono amministrazioni locali in scadenza con elezioni amministrative o enti con commissario prefettizio.

<sup>4</sup> Si ritiene utile puntualizzare come nella banca dati di riferimento sussista una corrispondenza biunivoca tra accordi ed enti locali; nel prosieguo, quindi, si farà indistintamente riferimento al numero di accordi siglati o al numero di enti coinvolti nell'attività di negoziazione.

<sup>5</sup> Per quanto riguarda la contrattazione sociale realizzata nel cremonese, come si vedrà in seguito la quasi totalità degli accordi sottoscritti si limitano al riconoscimento formale delle relazioni sindacali. Inoltre, per poter fornire un giudizio approfondito sulla qualità dei processi attivati, occorrerà analizzare le modalità di attivazione del confronto fra Sindacato ed Enti locali e il ruolo giocato dalle strutture sindacali decentrate. Peraltro, un tale approfondimento potrà consentire al Sindacato di mettere a punto nuove procedure e criteri idonei a predisporre con più efficacia gli accordi di negoziazione sociale.

<sup>6</sup> Nell'appendice viene riportata la codifica completa utilizzata per classificare gli accordi di negoziazione sociale all'interno della banca dati.

<sup>7</sup> Qualora una singola tematica venga affrontata più volte nel testo di un singolo accordo, questa viene conteggiata come fosse un unico tema.

<sup>8</sup> Nella codifica utilizzata, ogni tema specifico viene ricondotto ad un'area tematica di appartenenza. In questo caso il grafico prende in considerazione l'eventualità che sia negoziato, nel testo di un accordo, almeno un singolo tema appartenente all'area tematica. Nel caso in cui vengano contrattati più temi della stessa area tematica, questi vengono conteggiati una sola volta. Per chiarimenti si rimanda alla codifica completa utilizzata per classificare gli accordi di negoziazione sociale all'interno della banca dati, riportata in appendice.

<sup>9</sup> Viene così definita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze l'aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef differenziata su base reddituale o in funzione di altre caratteristiche del contribuente (età, tipologia di reddito, etc.).

# NEGOZIAZIONE SOCIALE

## Bilancio 2012

### Orientamenti 2013

Il documento unitario di Spi, Fnp, Uilp

È opinione diffusa e condivisibile che il quadro economico complessivo sarà difficile e complesso anche per l'anno 2013. Per questo abbiamo evidenziato all'opinione pubblica, nella manifestazione del 7 dicembre u.s., la precaria situazione in cui vive la stragrande maggioranza della popolazione anziana del nostro Paese, chiedendo urgenti interventi di politiche sociali ed economiche come la rivalutazione delle pensioni, una nuova politica fiscale, un rilancio del welfare pubblico, l'approvazione di una legge nazionale per la non autosufficienza, la razionalizzazione della spesa pubblica, una maggiore equità nella distribuzione dei servizi e una adeguata lotta agli sprechi.

L'uscita dalla crisi resta per il sindacato unitario l'obiettivo prioritario e vi è quindi la necessità di continuare a garantire i servizi ai cittadini, pur in una situazione di ridimensionamento delle risorse economiche dedicate alle politiche sociali.

Oggi i cittadini hanno la necessità di sentire la presenza dello Stato, chiedono trasparenza, legalità, ma soprattutto equità; la negoziazione è un concreto atto per il raggiungimento di questi obiettivi, saper leggere nella vita della gente, cogliere elementi di bisogno e rappresentarli.

La negoziazione sociale è fondamentale strumento per il rilancio delle nostre politiche e ci permette di non essere stretti all'angolo in una mera difesa della attuale situazione; è **invece utile**, proprio in questa fase, aprire una seria negoziazione dinamica e propositiva nei territori

con l'intento di salvaguardare i diritti delle persone anziane e più in generale quella dei cittadini, anche con un nostro specifico contributo nell'attuale momento storico caratterizzato da forti mutamenti sociali.

Le recenti decisioni di riassetto istituzionale, che avevano come obiettivo (purtroppo rinviato), la riduzione del numero delle province e la necessità, soprattutto per i piccoli comuni, di riorganizzare in modo associativo i servizi fondamentali, ci deve vedere protagonisti, in Lombardia e su tutto il territorio, per favorire questi processi.

In questa prospettiva Spi, Fnp e Uilp della Lombardia intendono rilanciare la loro azione nella concertazione delle politiche di welfare, fiscali e tariffarie, dei bilanci locali, della fiscalità, dei servizi e delle tariffe sociali, nella convinzione che sono proprio le soluzioni legate al territorio quelle più efficaci per il miglioramento delle condizioni di vita delle persone.

Sono in campo le proposte della Regione per la creazione di nuovi modelli di sostegno alle persone e alle famiglie, come la proposta per un nuovo Patto sul Welfare giocata sulle responsabilità individuali e con l'introduzione di un nuovo fattore economico, quale il Fattore Famiglia Lombardo, per il calcolo delle rette sociosanitarie, delle tariffe e dei servizi. Tematiche sulle quali ci siamo già espressi, anche con la nostra contrarietà, con il risultato di aver modificato alcuni aspetti fondamentali della proposta regionale. Modifiche utili, ma non sufficienti, che saranno riprese con i nuovi amministratori

che usciranno dall'esito elettorale regionale.

Vi è quindi la necessità per il sindacato di una forte ripresa di tutti i processi della negoziazione sociale con la Regione, l'ANCI e i Comuni, le ASL, i Piani di Zona, con le direzioni ospedaliere e distrettuali.

Sono troppo importanti per noi le materie concorrenti della sanità e assistenza e proprio per questo riteniamo debbano essere affrontate con la nuova giunta regionale, alla quale chiederemo che l'universalità delle prestazioni sanitarie e socio sanitarie sia un principio inderogabile.

## **BILANCIO NEGOZIAZIONE SOCIALE 2012**

La negoziazione sociale del 2012, ha dovuto misurarsi, ancora una volta, con la diminuzione dei trasferimenti, con la consistente riduzione dei vari fondi sociali e più in generale con la minore assegnazione di risorse da parte dello Stato, che hanno messo a dura prova la capacità negoziale nei territori e nel livello regionale; un vero banco di prova, che dimostra le difficoltà delle nostre comunità.

**Anche nel 2012 abbiamo raggiunto grazie all'impegno di tutti i nostri territori, un buon risultato e siamo a oltre 435 tra accordi e protocolli sottoscritti, trattasi di un incremento +18% di accordi realizzati rispetto alla precedente tornata del 2011.** È un aumento costante che ci deve spronare se consideriamo il potenziale di 1.544 comuni della nostra Lombardia. Tutta questa attività è raccolta, documentata e classificata nell'archivio unitario regionale della contrattazione, consultabile gratuitamente sui nostri siti web regionali. Gli argomenti oggetto tradizionalmente della negoziazione locale, sono stati ordinati e sono riportati, in sintesi quantitativa, nell'allegata tabella riassuntiva.

Il quadro che ne esce è complesso e articolato, come complesso e articolato è il quadro dei comuni e degli altri enti con cui abbiamo negoziato.

Ci siamo infatti confrontati con piccoli e grandi comuni, con differenti risorse (derivanti anche dalla diversa morfologia economica territoriale), con comuni di pianura e con quelli di montagna, con comuni a vocazione turistica e con comuni a struttura industriale, ma possia-

mo affermare che abbiamo incontrato nella nostra azione, sia nella preparazione delle richieste attraverso le assemblee con i pensionati sia successivamente con gli amministratori, attenzione verso il difficile momento e generale condivisione per le nostre richieste a difesa dei più fragili.

Non sempre tutto è filato liscio, l'imposizione fiscale è stato un banco di prova difficile del confronto; non sempre siamo riusciti a convincere le amministrazioni al contenimento dell'imposizione verso i meno abbienti attraverso forme efficaci di esenzione o con una progressività delle aliquote.

Importante è stata anche la negoziazione negli ambiti tradizionali della nostra azione, quale la garanzia di servizi come il SAD, l'offerta dei pasti a domicilio, il trasporto anziani, della socializzazione, il tema del contenimento e qualificazione delle rette nelle strutture residenziali, fino ad arrivare a importanti intese di rete tra vari soggetti come distretti, ASL, comunità montana e Regione nella costruzione di un progetto sociale territoriale. È stato altresì determinante il nostro contributo per il contenimento delle rette in alcune Rsa e per aver favorito politiche abitative e di sostegno al reddito.

## **ORIENTAMENTI E CONTRIBUTI ALLA NEGOZIAZIONE SOCIALE 2013**

Riteniamo utile suggerire alle nostre strutture territoriali, dove possibile, **la costruzione di protocolli di relazione con gli organismi istituzionali che coinvolgano i comuni, le Asl, i distretti e i Piani di Zona per sancire così il riconoscimento dei sindacati dei pensionati come soggetti negoziali con cui aprire tavoli concertativi.**

Lo scopo è consegnare al sindacato un ruolo vero, organico e riconosciuto nella negoziazione sociale, come organizzazione capace di rappresentare i bisogni e le istanze di tutta la popolazione a iniziare da quella più debole e fragile e dalle persone anziane oggi fortemente esposte al rischio di povertà, partendo dai risultati già raggiunti con la Regione Lombardia (riconoscimento del ruolo di contrattazione al sindacato nei Piani di zona) e dagli accordi con l'ANCI di collaborazione e condivisione dei percorsi di ri-

forma del sistema locale e regionale.

L'obiettivo finale è allargare e rendere esigibile la *Negoziazione Sociale*, oggi lasciata sostanzialmente alle disponibilità delle singole istituzioni, per incidere così nella programmazione territoriale non solo con i singoli comuni ma anche con gli altri enti locali.

*Di seguito elenchiamo brevemente i temi della negoziazione sociale e i nostri orientamenti da porre all'attenzione nei vari confronti locali:*

• **I temi della negoziazione sociale verso i bisogni degli anziani.** Si riconfermano sostanzialmente tutti i temi della negoziazione con i comuni già realizzati negli anni scorsi e che qui brevemente ricordiamo :

È importante mantenere *l'apertura dei SAD* e ove possibile portare questo servizio attraverso politiche di associazione tra comuni, anche in quelli più piccoli; necessita incrementare il numero degli interventi, **perseguendo una politica di governo ed armonizzazione delle tariffe, almeno nell'ambito del Piano di Zona, con una fascia di esenzione per reddito e con particolare attenzione alle persone sole.**

Ulteriore attenzione dovrà essere posta per la creazione di una *rete di trasporto sociale* anche questo in associazione tra più comuni e con la collaborazione delle associazioni no profit, essendo questa la forma più economica di gestione.

Come per le precedenti negoziazioni riteniamo utile anche l'attivazione di tutti gli strumenti che hanno garantito la tutela delle persone anziane al loro domicilio, quali per esempio le politiche di *buon vicinato*, *gli assegni di sostegno al reddito*, ma anche l'utilizzo di fondi europei o regionali dedicati (vi sono bandi quasi con cadenza annuale), *la messa in sicurezza delle abitazioni*, con la creazione di *bagni serviti, rampe o scivoli* per rendere agevole il vivere anche per persone anziane con limitazioni alla deambulazione.

L'emergenza abitativa, dovuta anche alla diminuzione dei fondi regionali per l'affitto, dovrà maggiormente impegnare le Amministrazioni

Comunali per la gestione degli sfratti (buoni affitto), ma sarà importante attivare anche **progetti di housing sociale**

Nei comuni più consistenti è possibile reperire uffici in grado di costruire i progetti di intervento, completi del finanziamento economico e che operano gratuitamente, si possono, anche in questo caso, proporre forme associative tra più comuni per allargare la loro capacità di intervento.

Va chiesto alla pubblica amministrazione anche la possibilità di un *accesso facilitato* per queste persone, *agli uffici comunali* con percorsi dedicati, fasce orarie dedicate o se possibile con accesso direttamente al domicilio della persona, favorendo *l'utilizzo dell'ICT* (sportello informatico), anche per il pagamento diretto di tasse e imposte;

spesso le persone anziane possono contare sull'aiuto di nipoti o parenti in grado di supportarle in questo tipo di attività in orari in cui gli uffici risulterebbero chiusi.

Per quanto riguarda gli interventi del segretariato sociale comunale, va previsto non solo l'orientamento dell'utente ma anche la *presa in carico e l'accompagnamento della persona per la sua integrazione con i servizi sociali e sanitari.*

Vanno inoltre richieste *iniziative di medicina attiva volte a prevenire la cronicità e gli stili di vita, quali corsi di ginnastica di mantenimento oppure di corretta alimentazione*; questi strumenti attraverso la collaborazione con i medici di base dovrebbero servire anche per "far uscire da casa" le persone sole, favorendo la loro vita relazionale e di comunità.

Dove possibile in **collaborazione con le Asl è utile promuovere politiche di conoscenza delle principali patologie e loro sintomatologia** (l'Alzheimer sta divenendo una vera piaga sociale) oltre a *corsi di primo soccorso*, rivolti nello specifico alle persone anziane e ai giovani che svolgono attività sportiva.

Vanno ricercate anche tutte quelle forme di *sostegno al reddito*, come la garanzia per esempio del *pagamento dei farmaci per le famiglie bisognose*, sempre più persone anziane ricorrono ai medicinali naturali per evitare la spesa farmaceutica e talvolta rinunciano alle medicine non essendo in grado di sostenerne la spesa.



Altre politiche possono spaziare dall'attivazione gratuita del *tele soccorso*, per esempio utilizzando i fondi delle fondazioni bancarie, anche questi previsti con bandi annuali, oppure ancora promuovendo con strutture commerciali locali *particolari sconti o pacchi alimentari a costo fisso* per le persone anziane a basso reddito e per coloro con problemi di fragilità economica.

Nelle realtà più consistenti si possono anche sperimentare soluzioni di *reddito minimo garantito*.

Suggeriamo inoltre di avviare sperimentazioni di *politiche di negoziazione territoriale* individuando nei Piani di Zona la sede più adatta, soprattutto utilizzando la nostra presenza ai tavoli tecnici per creare strumenti organici di intervento a sostegno delle persone più fragili a partire proprio da quelle anziane.

Particolare attenzione dovrà essere posta all'*applicazione della Tares*, (in sostituzione della Tarsu e della Tia) prevista dall'aprile 2013, in quanto la tassa non è commisurata a quanto la persona produce come rifiuti urbani ma bensì alla superficie delle abitazioni; per le perso-

ne sole è una tassazione ingiusta. Il nuovo tributo comunale richiederà una regolamentazione dove sarà possibile individuare forme di agevolazione per redditi e situazioni sociali basati sull'indicatore ISEE. È questa anche una occasione per esaminare *correttivi e incentivare la raccolta differenziata* i cui spazi di guadagno sono ancora sostanziosi, (soprattutto se fatta porta a porta e se adeguatamente incentivata, per esempio fornendo gratuitamente a chi possiede un giardino i composte per la raccolta dell'umido, che rappresenta ancora oggi uno dei costi più grossi a carico dei comuni nel sistema di raccolta rifiuti).

• **La lotta all'evasione fiscale e il sostegno alla legalità** ci deve vedere come protagonisti nella sottoscrizione di accordi con le realtà locali, anche in forma associata, per destinare i fondi recuperati, alle politiche sociali di sostegno al reddito dei cittadini. Per questo occorre coinvolgere maggiormente i comuni nelle politiche di contrasto all'evasione fiscale che veda non solo la stipula dei patti antievasione tra comuni e l'Agenzia delle Entrate. Le risorse recuperate possono essere un importante

contribuito al sostegno del welfare territoriale. A tale scopo si propone che ai protocolli tecnici tra Agenzia delle Entrate e/o Anci regionale o con singoli comuni, facciano seguito “**protocolli sociali**” aggiuntivi siglati tra le **amministrazioni comunali e le rappresentanze dei sindacati**. Le risorse recuperate possono essere indirizzate in parte alla popolazione anziana (per l’assistenza domiciliare semplice e integrata, per il sostegno alle rette per il ricovero in RSA o per interventi di sostegno al reddito).

• **La Tassa sugli Immobili.** La mancanza a livello nazionale di un disegno organico delle politiche di entrata comunale attraverso l’imposizione fiscale, ha visto anticipare l’IMU, che ha sostituito l’ICI e che, nella sua formulazione attuale, ha colpito in particolare i proprietari della sola abitazione principale. Tra questi molti sono pensionati con bassi redditi e che in precedenza avevano goduto della esenzione del versamento ICI. Per questo occorre una modifica dell’IMU che conceda maggiore autonomia ai comuni in merito alle gestione impositiva e soprattutto alle agevolazioni, per rendere più equo il prelievo. **La nostra azione deve**

**concentrarsi nel miglioramento delle problematiche quali:**

- *il trattamento fiscale ai fini IMU per la penalizzazione degli alloggi sfitti e inutilizzati;*
- *la differenziazione della aliquota per gli immobili locati a canone concordato e per alloggi destinati agli studenti universitari;*
- *la finalizzazione del risparmio eventuale da parte degli IACP a interventi di manutenzione da negoziare;*
- *il trattamento fiscale degli alloggi destinati ad abitazione dei figli e parenti stretti;*
- *l’assimilazione a prima casa degli alloggi degli anziani e disabili ricoverati in strutture residenziali;*
- *l’assimilazione a prima casa degli alloggi dei cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato;*
- *una possibile differenziazione delle aliquote IMU in ragione di classificazione catastale dell’immobile, numero degli immobili posseduti, regime d’uso e delle eventuali destinazioni contrattuali in locazione, indisponibilità temporanea dell’immobile per effettuazione di urgenti interventi di recupero e manutenzione straordinaria, oneri consistenti connessi alla prima abitazione;*
- *modulazione delle detrazioni e delle aliquote secondo la composizione del nucleo familiare, il reddito,*



*particolari condizioni di disagio sociale e familiare, disoccupazione e disabilità, il possesso di altri immobili oltre la prima casa.*

Sull'abitazione principale sarebbe utile adottare un sistema di aliquote differenziate in base all'ISEE.

### • Il governo delle rette

Data la particolare situazione economica, suggeriamo di attivarsi nei confronti delle direzioni di RSA, RSD, CSS, perché vi sia un **governo delle rette**, a sostegno delle persone con dei redditi meno abbienti, sia a livello regionale che locale con un diretto coinvolgimento dei comuni, attraverso lo strumento dell'**indicatore ISEE comunale** o di altri indicatori economici regionali solo se più vantaggiosi, nel rispetto delle vigenti norme.

### • Compartecipazione alla spesa sociale

La particolare situazione di continuo ridimensionamento delle risorse trasferite per il sociale dal livello nazionale e regionale ai comuni, rende obbligatorio stabilire che in merito alla compartecipazione della spesa, la stessa debba essere realizzata applicando il *principio di equità*; per questo occorre prevedere la definizione di una soglia di esenzione a tutela delle fasce più deboli e una progressione di compartecipazione proporzionale al reddito, utilizzando come indicatore l'Isee o altri indicatori, se più favorevoli.

### • Gestione associata dei servizi

Occorre continuare il nostro impegno affinché i comuni scelgano opportunamente la gestione associata dei servizi a partire da quelli sociali, l'**unione dei comuni o convenzioni**, formula che permette sostanziali risparmi di spesa e aumento della qualità delle prestazioni erogate ai cittadini. Dal 1/1/2013 decorre infatti l'obbligo per l'associazionismo di almeno 3 funzioni o servizi per i comuni fino a 5.000 abitanti, mentre per i comuni fino a 1.000 abitanti è possibile l'esercizio di tutte le funzioni e servizi tramite l'Unione dei Comuni. Queste forme di gestione permetterebbero una razionalizzazione della spesa ed un'organizzazione sinergica delle attività comunali oltre ad essere lo

strumento concreto per avviare la rete dei servizi comunali in una visione ampia di bacino.

### • La lotta alla povertà

Per le famiglie povere (colpite dalla crisi, disoccupazione ecc.) vanno definiti aiuti e sostegni al reddito, con la *costituzione di fondi* finalizzati anche ad evitare la disgregazione familiare.

### • La programmazione territoriale per la risposta ai bisogni

La mancanza di una vera programmazione territoriale per la risposta ai bisogni, richiede un particolare intervento da parte dei comuni. **Necessita quindi realizzare interventi** non solo di orientamento, ma **una concreta presa in carico finalizzata a mantenere le persone al loro domicilio il più a lungo possibile**, attraverso la creazione di un sistema a rete, che veda coinvolti tutti gli attori istituzionali (Asl, PdZ, medici di base, ospedali) producendo *protocolli condivisi per il governo del sistema* e che abbia come obiettivo il potenziamento dei servizi alla persona in sostituzione del sistema a voucher.

### • L'Irpef comunale

Dove è stata introdotta l'*IRPEF comunale* questa va monitorata con l'obiettivo di tutelare le fasce deboli, analizzando le fasce di reddito interessate e valutando esenzioni e/ progressività.

### • La negoziazione sociale partecipata

• Si ritiene opportuno migliorare ulteriormente il dialogo con i pensionati e i cittadini nella costruzione degli obiettivi della negoziazione sociale favorendone la partecipazione attraverso momenti di confronto che sappiano cogliere la complessità dei bisogni, stabilirne le priorità collocandole nel contesto economico della comunità stessa. **Con l'esperienza di bilanci partecipati e sociali**, riteniamo si favorisca una **maggiore concertazione tra il sindacato e l'amministrazione nel processo di negoziazione sociale**.

• Occorre rafforzare il livello di attenzione delle istituzioni attraverso una sempre migliore efficacia ed efficienza dei servizi e dall'azione amministrativa, pertanto si suggerisce di concor-



dare una metodologia che permetta la *verifica della qualità dei servizi erogati* attraverso la somministrazione sistematica di questionari di gradimento all'utente.

#### • **Patto di stabilità e miglior utilizzo delle risorse**

*Il patto di stabilità interno* dispone annualmente gli obiettivi e le procedure con le quali i comuni devono mantenere il loro equilibrio di bilancio (da gennaio 2013 si applica anche ai comuni sopra ai 1000 abitanti). Molte delle risorse disponibili per gli investimenti, a causa del patto di stabilità, non possono essere utilizzate e rimangono congelate nelle casse comunali.

Per alleviare questo problema serve una migliore e razionale politica finanziaria comunale, ciò richiede da parte nostra un continuo monitoraggio su due voci importanti: gli avanzi di amministrazione e gli oneri di urbanizzazione. Da queste due fonti potrebbero derivare ulteriori risorse da destinare ai servizi territoriali.

Il criterio con cui si affronterà la *razionalizzazione della spesa pubblica* sarà determinante, sia per un eventuale accordo sindacale, sia per le ricadute sulla popolazione; vanno evitati inter-

venti di "spending review" con tagli lineari tra i vari assessorati, considerando l'impatto sociale che si crea.

Per questo vanno previsti momenti di analisi del contesto, in preparazione della negoziazione sociale per l'anno 2013, che sappiano leggere con gli strumenti a disposizione la situazione dei bilanci dell'Ente e del suo quadro socio demografico.

Infine, in presenza di accordi già sottoscritti negli anni precedenti, è utile fare una valutazione dei risultati raggiunti per avere un chiaro riferimento anche per le nuove richieste da inoltrare.

Questo è il contributo di valutazioni e orientamenti del sindacato pensionati unitario regionale che viene proposto alla discussione nei territori. ■