

NUOVI argomenti.

Mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil della Lombardia

Numero 7/8 • Luglio-Agosto 2020

Spedizione in abbonamento postale 45% art. 2 comma. 20/B legge 662/96 - filiale di Milano



CGIL
SPI
Lombardia

NEGOZIARE
per stare meglio

NUOVI argomenti

Mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil della Lombardia

Sommario

- 2** **Introduzione**
- 3** **Obiettivo 2020:
rispondere ai nuovi bisogni**
Sergio Pomari
- 5** **RAPPORTO 2019
SULLA NEGOZIAZIONE
SOCIALE IN LOMBARDIA**
Sintesi della ricerca
Francesco Montemurro e Valerio Porporato
- 75** **CONTRIBUTI**
- 76** **Politiche sociali:
aspetti dell'azione locale del sindacato**
Ida Regalia
- 84** **Occorrono più risorse
e il coinvolgimento
del territorio**
Guido Agostoni
- 86** **Sinergia e collaborazione
sono fondamentali**
Emilio Del Bono
- 89** **LA NEGOZIAZIONE NEI TERRITORI**
- 90** **Brescia**
**Negoziazione:
le buone pratiche di Brescia**
Segreteria Spi Cgil Brescia
- 93** **Mantova**
**Flessibili, incisivi,
protagonisti del cambiamento**
Enrica Chechelani
- 99** **Milano**
Le risorse strumento essenziale
Rosalba Cicero
- 101** **Pavia**
**Una contrattazione di qualità
diffusa sul territorio**
Delisio Quadrelli
- 104** **Vallecamonica-Sebino**
**Non dobbiamo disperdere
i fondi disponibili**
Gianni Lecchi
- 106** **Varese**
L'universalità della sanità tra le priorità
Angelo Castiglioni
- 108** **Conclusioni**
**Alla conquista
di una società migliore**
Valerio Zanolla

Nuovi Argomenti Spi Lombardia

Publicazione mensile del Sindacato Pensionati Italiani
Cgil Lombardia

Numero 7/8 • Luglio-Agosto 2020

Direttore responsabile: Erica Ardeni

Editore: MIMOSA srl uninominale, presidente Pietro Giudice

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

Introduzione

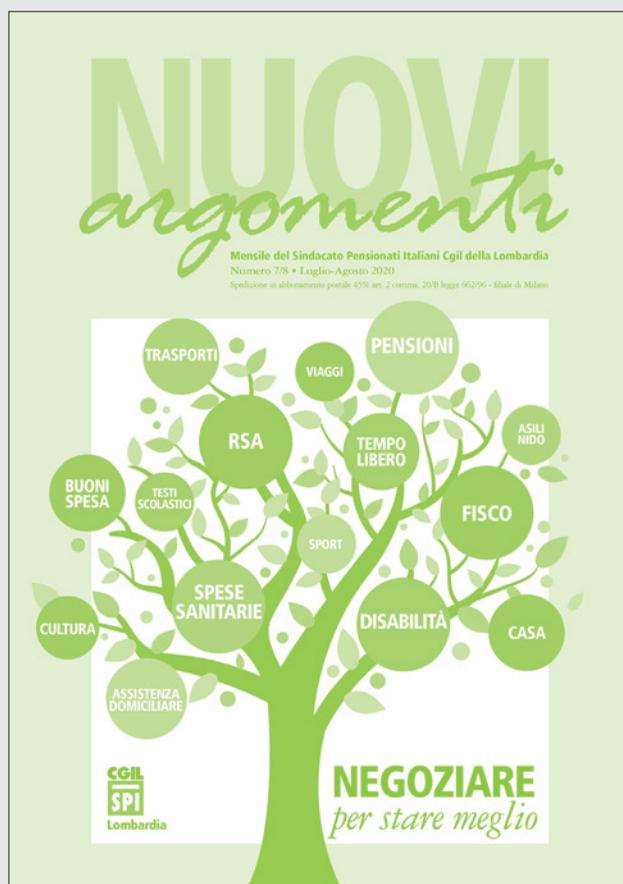
L'emergenza legata al Covid-19 ci ha costretto a modificare molti di quelli che erano ormai appuntamenti tradizionali per lo Spi Lombardia. Così in questo 2020 non abbiamo potuto presentare pubblicamente il consueto rapporto annuale sulla negoziazione sociale in Lombardia.

Abbiamo dunque voluto dedicare questo numero di Nuovi Argomenti alla pubblicazione del Rapporto e non solo. Per favorire e arricchire la riflessione su una delle azioni più importanti del sindacato dei pensionati abbiamo chiesto importanti contributi esterni.

Troverete all'interno un interessante saggio/analisi di Ida Regalia, Università degli studi di Milano, che da sempre segue l'evolversi della nostra negoziazione e poi i contributi di Anci, tramite il presidente del dipartimento Welfare Guido Agostoni, e del sindaco di Brescia Emilio Del Bono.

E poi alcuni esempi di buone pratiche dai territori.

Nelle sue conclusioni Valerio Zanolla, segretario generale Spi Lombardia, oltre a un'ampia riflessione sull'oggi, offre spunti per tracciare la strada del futuro.



OBIETTIVO 2020: RISPONDERE AI NUOVI BISOGNI

Sergio Pomari *Segreteria Spi Lombardia*

Il lavoro fatto dai dirigenti dello Spi nei territori nel 2019 sulla negoziazione sociale va analizzato e valorizzato, ci aiuterà a farlo, in maniera puntuale e competente, Francesco Montemurro dell'Ires Lucia Morosini. Il Covid-19 ci accompagnerà ancora per un periodo non breve e cambierà le nostre modalità di confronto non solo tra di noi, ma anche con i soggetti con cui abitualmente siamo soliti incontrarci e confrontarci. In queste settimane molti di voi l'hanno già fatto, incontrando Ats, Asst e in alcuni casi anche gli enti locali.

Il coronavirus, non solo ha inciso sull'organizzazione della società, i tipi di relazione, le modalità di incontro, ma ha segnato profondamente molte famiglie sulle condizioni socio economiche.

I dati sull'economia sono significativi delle difficoltà che dovremo affrontare.

Il prodotto interno lordo è previsto in calo dell'9 per cento, il debito pubblico al 155 per cento e il dato sulla disoccupazione al 20 per cento. Nella 2ª fase dobbiamo evitare di disperdere il capitale umano, la capacità produttiva i legami tra lavoratori ed impresa.

È auspicabile (dopo il faticoso confronto tra gli stati Europei) che le risorse del recovery fund e i circa 209 miliardi di euro spettanti all'Italia,



possano da una parte facilitare quanto sopra.

Va aggiunto che queste risorse dovranno consentire quelle necessarie riforme per modernizzare il paese e dare risposta alle fasce più deboli della popolazione.

Una riforma fiscale e una lotta seria all'evasione può consentire finalmente di varare una legge (come lo Spi ed unitariamente con le altre organizzazioni sindacali

chiedono da tempo), sulla non autosufficienza. Resta aperta la questione dei 37 miliardi di prestiti del Mes senza condizioni da spendere in sanità, ne avremmo grande bisogno.

L'opposizione politica nel nostro paese è più attenta ai propri interessi elettorali che ai bisogni reali del nostro paese.

In questo quadro, non certo confortante, dobbiamo riprendere la nostra attività di negoziazione e l'analisi di quanto fatto nel 2019 può aiutarci ad affinare le nostre rivendicazioni e qualificare le nostre proposte.

In quasi tutti i territori nei primi due mesi del 2020, sono state varate unitariamente le future linee guida della negoziazione.

Un lavoro interessante, con molti contenuti innovativi, tutti attenti a migliorare gli interventi in essere, per tutelare ancora meglio le fasce deboli della popolazione.

Alcuni comprensori come Milano, avevano pre-

disposto un piano formativo per i nostri attivisti. Obiettivo del corso era quello di dare strumenti a chi opera all'interno delle nostre leghe, per intervenire nella contrattazione sociale, in maniera più qualificata ed estensiva. Lavoro che andrà sicuramente ripreso.

Sono sicuramente emersi in questi mesi, con l'ombra nella nostra società totalmente sconosciuti prima della pandemia.

I servizi sociali hanno incontrato molte famiglie che non si erano mai rivolte a loro, se ciò è avvenuto in questa fase d'emergenza, ho l'impressione, per i dati socio economici futuri, che l'esigenza di queste famiglie sia destinata a durare nel tempo.

Molte situazioni familiari si sono profondamente modificate: i lutti, la rete familiare, la solitudine, la condizione economica e la necessità di conoscenza – pensiamo all'importanza in questa fase degli strumenti informatici – e la capacità di poterli utilizzare.

Il sistema socio assistenziale che abbiamo conosciuto, oltre ad avere evidenziato in questa fase un notevole deficit e una inefficacia importante, si è fondato sostanzialmente sulla capacità della rete familiare, di soddisfare i bisogni crescenti della popolazione anziana.

L'intervento della famiglia non solo si fa carico della protezione sociale, ma anche in ambito sanitario a dimostrazione, di quanto la sanità territoriale in questi anni, si sia fortemente indebolita.

Per queste ragioni, la nostra capacità di negoziazione con la confederazione deve guardare molto di più, al ruolo delle Ats e Asst. Come vedremo nel rapporto sulla negoziazione che ci presenterà Francesco Montemurro, ancora troppo pochi sono gli accordi che riusciamo a sottoscrivere con questi enti.

In questo quadro, va letto e collocato il corso che abbiamo iniziato e stiamo proseguendo sui Piani di zona.

Oltre ad aver registrato un'importante adesione e partecipazione dei territori, registriamo un forte interesse, e la consapevolezza che per noi, essere in grado di leggere i nuovi bisogni significa, essere capaci di formulare proposte e partecipare alla programmazione dei servizi socio assistenziali.

Dobbiamo chiedere alla nostra confederazione, che le banche dati dei nostri servizi vengano messe a disposizione, mi riferisco al Caf e all'Inca.

Conosciamo tanto della condizione socio economica dei nostri territori, ma la possibilità di avere ed elaborare questi dati è ancora lontana. Un altro punto importante per la lettura dei bisogni, è il lavoro importante svolto dagli sportelli sociali. Incontriamo tante persone, ascoltiamo tante storie di bisogni concreti, spesso non le utilizziamo per trasformarle in proposte reali di rivendicazione.

Stiamo intervenendo per migliorare la nostra piattaforma.

Vorremmo farla interagire con Sin-Cgil e cercare di non disperdere le informazioni raccolte, mettendole a disposizione della negoziazione sociale.

Lascio la parte di valutazione e analisi sulla negoziazione svolta da Montemurro, analisi che come vedrete, supportata anche da tabelle, affronta il tema in modo quanti e qualitativo.

Verranno spiegate alcune novità normative, che potranno facilitare la possibilità di spesa da parte dei Comuni e quindi, una maggiore possibilità di proposte che noi possiamo avanzare.

Nella presentazione di alcuni dati, non è nostra intenzione trasformarli in classifiche.

L'agibilità e la volontà degli Spi territoriali a svolgere la negoziazione, spesso è condizionata da variabili che non dipendono da noi, faccio un esempio: il rapporto unitario con Fnp e Uilp, Cisl e Uil in molti territori è complicato e spesso, frena lo svolgimento del nostro agire.

Ho condiviso con Montemurro, l'idea e i contenuti sui punti di forza e di debolezza del lavoro fatto, che concluderanno la sua relazione pertanto, non li affronterò in questa mia presentazione. Questa lettura, ci può dare sicuramente indicazioni utili al lavoro importante che dovremo svolgere in futuro.

Le conclusioni di Valerio Zanolla, nostro segretario generale, sicuramente ci consentiranno di affrontare le nuove sfide, in modo più puntuale. ■

PREMESSA

L'emergenza sanitaria Covid-19 avrà ripercussioni importanti sulle attività di contrattazione sociale in Lombardia, sia in relazione al crescente fabbisogno di aiuto espresso in particolare dalle famiglie con redditi medio-bassi, sia per quanto riguarda le tipologie e la qualità degli interventi necessari a ricostruire i legami di partecipazione e solidarietà, nonché a favorire lo sviluppo di percorsi più inclusivi del welfare.

Come è noto, la pandemia che ha interessato in misura così significativa il nostro Paese si innesta in un contesto di forti difficoltà per l'economia italiana, raffreddando le speranze di ripresa dopo il sensibile calo di prestazioni registrato nel 2019 per il settore manifatturiero, colpito dal brusco rallentamento dell'economia tedesca e dall'escalation della guerra internazionale dei dazi. La decrescita del prodotto interno lordo nell'ultimo trimestre del 2019 (-0,3 per cento) ha confermato gli scenari pessimistici prospettati nei mesi scorsi dai principali osservatori, determinando una sostanziale stagnazione in corso d'anno (+0,3 per cento).

Sarebbe oggi prematuro fornire una valutazione del potenziale impatto delle misure di contenimento dell'epidemia adottate da governo, cittadini e aziende, le quali hanno già prodotto nel Paese un calo della domanda e una crisi dell'offerta concentrati in alcuni comparti dei servizi (alloggio e ristorazione, commercio al dettaglio, trasporti).

Le proiezioni rilasciate a marzo concordano nel rivedere al ribasso le prospettive di crescita nel 2020, come si vedrà nel capitolo dedicato alle condizioni economiche.

Un'analisi di Cerved Group SPA sulle prospettive di fatturato, tuttavia, anticipa scenari molto negativi. Ipotizzando un rientro rapido dall'emergenza (entro maggio) le imprese italiane perderebbero nel 2020 il 7,4 per cento del proprio fatturato. In uno scenario più pessimistico di durata dell'epidemia per tutto il 2020, la perdita di fatturato sarebbe del 17,8 per cento. Secondo lo stesso istituto, a patire maggiormente sarebbero i comparti legati ai servizi ricettivo-alberghieri, ai servizi di trasporto e alla produzione di autoveicoli e loro componenti. Performance positive invece interesserebbero diversi comparti della distribuzione e della produzione medico-farmaceutica, delle lavanderie industriali, della cantieristica, dei gas industriali e della produzione ortofrutticola.

A rendere ancora più complicata la valutazione dell'impatto della crisi sull'economia sono le incognite sulla durata delle restrizioni e sull'efficacia delle misure contenute nei provvedimenti fino a oggi adottati da governo e Parlamento, allo scopo di migliorare la risposta del servizio sanitario e sostenere i settori e le fasce di popolazione più colpiti.

Ad aprile 2020 l'Istat stima per marzo una forte diminuzione sia dell'indice del clima di fiducia dei consumatori (da 110,9 a 101,0) sia dell'indice composito del clima di fiducia delle imprese (da 97,8 a 81,7). Tutte le componenti del clima di fiducia dei consumatori sono in flessione, ma l'intensità del calo è marcata soprattutto per il clima economico e futuro mentre il clima personale e quello corrente registrano diminuzioni più contenute.

Nel periodo successivo all'emergenza Covid-19 saranno messe a dura prova non solo le azioni per il rilancio dell'economia, ma anche le politiche di welfare.

Da un lato, occorrerà fornire risposte puntuali ed efficaci alla crescente domanda sociale, dall'altro, sarà necessario, a fronte dell'evoluzione delle problematiche sociali, introdurre nuovi paradigmi di qualità e nuovi modelli di intervento sociale. Basti pensare alle sfide che ci attendono relativamente alle tematiche dell'isolamento – fisico e relazionale – degli anziani, in particolare di quelli che vivono nelle periferie delle città metropolitane e nelle aree interne o marginali, e agli anziani che vivono nelle strutture residenziali, un problema di drammatica attualità.

Nelle conclusioni si cercherà di delineare alcuni possibili cambiamenti in seno ai processi di contrattazione sociale.

INTRODUZIONE

Prosegue il lavoro di analisi e monitoraggio dell'attività di negoziazione sociale nella regione Lombardia. Il rapporto qui presentato illustra i principali risultati dell'analisi dei documenti prodotti in sede di negoziazione nel corso del 2019. Con un totale di 437 documenti in vigore per il 2019 l'attività negoziale registra un calo, dal punto di vista quantitativo, rispetto al periodo immediatamente precedente, facendo però un passo in avanti per quanto riguarda la ripresa del negoziato con la Regione (l'ente sovraordinato con forti competenze legislative e di indirizzo in materia di welfare) e l'Anci, la principale associazione dei comuni italiani e lombardi. In crescita sono anche gli accordi sottoscritti con le Comunità montane, mentre diminuisce ancora, in linea con quanto avvenuto a partire dal 2016, il numero degli accordi siglati con gli Ambiti di zona, un fenomeno originato in parte dalle incertezze della programmazione sociale regionale.

Il rapporto è strutturato come segue. La prima parte è dedicata alla descrizione del contesto sia istituzionale, sia socio-economico – influenzato notevolmente dagli effetti dell'emergenza Covid-19 – in cui l'attività negoziale si svolge. In questo quadro, oltre a ricostruire i principali vincoli normativi che condizionano le scelte amministrative e politiche degli enti locali (cfr. Il quadro politico-istituzionale), si illustrano le caratteristiche principali dei provvedimenti sociali adottati nei primi mesi del 2020 al fine di contrastare gli effetti negativi dell'emergenza; vengono inoltre esaminati alcuni dei principali indicatori socio-economici (la composizione della popolazione con particolare attenzione alla presenza di migranti ed al grado di invecchiamento; le condizioni di salute, la composizione dei redditi, gli indici di povertà) della regione Lombardia. Ciò con l'intento di delineare alcune tendenze emergenti al fine, da un lato, di meglio caratterizzare le condizioni ed i bisogni sociali della popolazione lombarda a cui l'attività negoziale si rivolge, dall'altro, di proporre alcune riflessioni circa la coerenza tra i temi oggetto di contrattazione ed il contesto economico-sociale in cui questa attività si svolge.

La seconda parte del rapporto è dedicata all'analisi dei documenti prodotti in sede di negoziazione sociale. Prima sarà presentata un'analisi quantitativa degli accordi validi per il 2019. In particolare, concentreremo l'attenzione sul numero e sul tipo di enti firmatari di accordi, sulle caratteristiche dei comuni coinvolti, sullo sviluppo della negoziazione sociale. L'analisi si focalizzerà anche, con l'applicazione di alcune tecniche statistiche di tipo regressivo, sui principali risultati (anche in termini d'impatto) ottenuti dalla negoziazione, mettendo a confronto comuni negoziatori e non negoziatori.

Nella terza parte si è realizzata una analisi qualitativa di un campione ristretto di documenti di negoziazione sociale, allo scopo di approfondire le tematiche trattate e, soprattutto, di individuare le caratteristiche principali del processo negoziale, cercando di distinguere i documenti contenenti progettualità sindacale e scelte operative condivise da quelli in cui sono prevalenti le proposte e gli impegni generali, oppure che vedono il sindacato impegnato soprattutto nella presa d'atto delle scelte adottate dall'amministrazione comunale.

In conclusione, a partire dall'analisi presentata in precedenza e alla luce dello specifico contesto socio-economico e istituzionale in cui la negoziazione sociale si svolge, saranno identificate le aree di miglioramento e le buone pratiche che potrebbero contribuire a rendere più incisiva la strategia negoziale (cfr. Conclusioni: aree di miglioramento e buone pratiche).

IL CONTESTO

Il quadro politico-istituzionale

Le modalità di realizzazione della negoziazione sociale risentono fortemente delle scelte politiche ed economico-finanziarie adottate negli ultimi anni dai governi nazionali, nonché, guardando al prossimo futuro, degli effetti dell'emergenza Covid-19 in Italia e in Lombardia.

Per quanto riguarda il quadro politico-istituzionale, le conseguenze per gli enti locali che derivano dall'approvazione della Legge di Bilancio per il 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n. 160, G.U. 30/12/2019) devono essere esaminate alla luce del disposto del Decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126, che reca modifiche al D.Lgs. n. 118/2011 (disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi) e della recente determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni (legge n. 42 del 5 maggio 2009, delega al governo in materia di federalismo fiscale e successivi provvedimenti)¹.

Relativamente alla disciplina dell'ordinamento finanziario, negli ultimi venti anni è cambiato il tipo di apporto che gli enti locali forniscono alle politiche di risanamento e contenimento della spesa pubblica. L'obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica discende dalla competenza dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, indicata dall'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, ed è più esplicitamente previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione – operata dalla legge costituzionale n. 1/2012 – volta ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Parte II • Ordinamento della Repubblica

La COSTITUZIONE ITALIANA

Titolo V • Le Regioni, le Province, i Comuni

Articolo 119 • I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

A partire dal 2016 il Patto di Stabilità, basato sul regime dei saldi di spesa, è stato sostituito con un saldo non negativo tra entrate e spese finali basato sulla competenza (al netto delle voci relative all'accensione o al rimborso di prestiti), senza considerare la cassa e le partite correnti.

Tra le innovazioni introdotte, la previsione di demandare ad apposite intese regionali non solo le operazioni di indebitamento sul rispettivo territorio, ma anche la possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi per operazioni di investimento. Le intese regionali sono stata chiamate ad assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa. Il ruolo delle Regioni è, pertanto, fondamentale per conseguire risultati positivi in termini di rilancio dell'economia a livello territoriale

Con la legge di Bilancio 2019 è stata superata in via definitiva la norma che prevede per i comuni il "saldo di competenza" introdotto nel 2016. La disciplina di bilancio è quella definita degli "equilibri ordinari" (tra entrate e spese) come disciplinati dal Dlgs 118/2011 e dal Testo Unico degli enti locali senza introdurre un ulteriore limite aggiuntivo desunto dal "saldo finale" di competenza non negativo. In tal modo i comuni potranno utilizzare pienamente sia il "Fondo pluriennale vincolato" di entrata sia "l'avanzo di amministrazione" ai fini del raggiungimento degli equilibri di bilancio.

L'applicazione del nuovo principio del pareggio consentirà agli enti territoriali di calibrare meglio la programmazione.

Con la legge di Bilancio 2020 è stato previsto il consolidamento e l'ampliamento delle risorse a sostegno degli investimenti (cap. 2 – Contributi agli investimenti degli enti territoriali), che alimentano la ripresa della spesa comunale registrata ormai stabilmente nell'ultimo biennio.

Maggiori risorse del bilancio pubblico destinate agli investimenti potrebbero rafforzare la dotazione infrastrutturale, migliorando la produttività del lavoro e la crescita economica. In particolare, viene fatto notare come gli investimenti più qualificati (trasporti, reti energetiche, urbanistica, ecc.) creino domanda nel breve termine per un'ampia gamma di beni e servizi nelle catene logistiche del settore delle costruzioni e installazioni; nel medio-lungo periodo questi investimenti stimolano la crescita e l'occupazione poiché espandano la dotazione del capitale fisico e possono offrire nuove opportunità attraverso un maggior ricorso all'innovazione. Inoltre, l'impulso dell'intervento pubblico può essere più forte se gli investimenti effettuati risultano complementari al capitale privato, in modo da poterli stimolare e integrare (Banca d'Italia, 2018).

Gli investimenti: intervento cruciale degli enti locali:

- 1) **infrastrutturazione**
- 2) **elemento trainante per l'occupazione**

Da questo punto di vista sarà importante sollecitare i Comuni a progettare investimenti qualificati, specie relativamente a: politiche urbanistiche, trasporti, abitazioni, appartamenti protetti e strutture residenziali «leggere» per anziani non autosufficienti e parzialmente autosufficienti, potenziamento raccolta differenziata e intervento per l'ambiente, ecc.

Importante è stato anche l'intervento della Legge di Bilancio 2020 sulle risorse correnti (cap. 1 – Risorse correnti e norme finanziarie di carattere generale), con l'avvio del reintegro del taglio di cui al dl n. 66 del 2014, che ha disciplinato il concorso degli enti locali alla riduzione della spesa pubblica nell'ambito dell'intervento di spending review (560 mln. che sono riassegnati progressivamente tra il 2020 e il 2024).

È previsto inoltre l'incremento del Fondo di solidarietà comunale (FSC), di 100 milioni di euro per il 2020, di 200 milioni per il 2021, di 300 milioni per il 2022, di 330 milioni nel 2023, per poi stabilizzarsi a regime in 560 milioni di euro dal 2024. È stata inoltre ripristinata per un triennio l'anticipazione di tesoreria a 5/12 delle entrate correnti. La legge di bilancio interviene anche in campo fiscale (cap. 4 – Unificazione Imu-Tasi, riforma della riscossione e Canone unico), a rifo-

mare il processo di riscossione delle entrate locali, rendendolo più snello e accorciando i tempi di recupero in caso di riscossione coattiva. Infatti, dal 1° gennaio 2020 gli accertamenti tributari degli enti locali e gli avvisi di pagamento riguardanti le entrate patrimoniali sono immediatamente esecutivi. Questo comporta l'esazione immediata delle somme dovute dai debitori, anche con riferimento alle entrate che non risultino ancora prescritte. A questo proposito, non è più obbligatoria la notifica della cartella di pagamento o dell'ingiunzione per il recupero dei crediti: si passa direttamente dalla fase accertativa a quella esecutiva e di espropriazione forzata (pignoramento...). Secondo l'interpretazione più diffusa, la specialità delle norme che regolano le sanzioni per violazione del codice della strada porta ad escludere questa fattispecie (le multe) dal campo di applicazione della riforma.

Il provvedimento, che garantirà ai comuni l'aumento delle riscossioni, potrà, in diversi casi, raffreddare l'interesse degli amministratori a partecipare alla lotta all'evasione fiscale.

A questo si aggiunge la semplificazione dovuta all'unificazione Imu-Tasi, a parità di pressione fiscale, due tributi ormai pressoché identici che davano luogo ad inutili appesantimenti per i contribuenti e per i Comuni. Sempre in materia fiscale, la prospettiva di unificazione del prelievo su occupazioni di spazi pubblici e pubblicità ("Canone unico") viene prevista a decorrere dal 2021. Significativi sono inoltre gli interventi sulla disciplina del personale con riferimento all'abrogazione del divieto di scorrimento delle graduatorie approvate a decorrere dal 1 gennaio 2019 e alle modifiche sui criteri per il decreto attuativo per il superamento del turn over come limite assunzionale prevalente (art. 33, dl 34/2019).

Risultati positivi per gli equilibri finanziari degli enti deriveranno anche dall'attuazione della norma (il comma 557, ora dettagliato dall'art. 39 del dl "Proroghe") che finalmente dispone una vera ristrutturazione del debito locale, dalla quale ci si attende un rilevante alleggerimento degli oneri oggi sostenuti per interessi (ben 1,8 miliardi di euro annui) in base ai tassi dello scorso decennio, ormai completamente "fuori mercato".

Resta purtroppo sottovalutata l'esigenza di una gestione più flessibile ed efficace delle crisi finanziarie degli enti locali (oltre 400 enti in dissesto e predissesto a livello nazionale), di cui circa 80 venute a crearsi nel corso del 2019.

Le principali misure varate dalla Legge di Bilancio 2020 Il sostegno agli equilibri finanziari

- **Ristrutturazione del debito. L'intervento dello Stato.**
Risparmio per i comuni dall'abbattimento degli interessi.
- **Riscossione esecutiva delle entrate. Accelerazione dei tempi.**
- **Anticipazioni di liquidità a favore degli enti territoriali per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili. Le anticipazioni non costituiscono debito e non rientrano nella massa passiva in caso di dissesto dell'ente.**
- **Incremento da 3 a 5 dodicesimi del limite delle anticipazioni di tesoreria per gli enti locali.**
- **Incremento del Fondo di solidarietà.**
- **Incremento dei contributi agli investimenti.**

Per quanto riguarda le politiche sociali, va sottolineato come la legge di bilancio 2020 (Sezione II della legge 160/2019) abbia previsto, per ciascun anno del triennio 2020-2022, un finanziamento di **394 milioni di euro** in capo al **Fondo nazionale per le politiche sociali**, confermando l'aumento della dotazione introdotto lo scorso anno.

La Manovra non ha toccato il disegno complessivo del **Reddito di Cittadinanza** e ha confermato le risorse previste dalla precedente Legge di Bilancio; i diversi problemi strutturali emersi in que-

sti mesi non sono stati dunque oggetto di interventi. Le uniche azioni previste riguardano infatti lo stanziamento di risorse aggiuntive a favore dei Centri di Assistenza Fiscale (CAF) e dei patronati per facilitare le funzioni preliminari relative alla compilazione e all'invio della domanda. La legge di bilancio 2020 ha istituito il **Fondo assegno universale e servizi alla famiglia**, nel quale, dal 2021, verranno trasferite le risorse dedicate all'erogazione dell'assegno di natalità (c.d. bonus bebè) e del Bonus asilo nido. Le ulteriori risorse del Fondo saranno indirizzate all'attuazione di interventi in materia di sostegno e valorizzazione della famiglia nonché al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. La stessa operazione di riordino e razionalizzazione è stata avviata con l'istituzione, sempre da parte della legge di bilancio 2020, di un fondo a carattere strutturale denominato "Fondo per la disabilità e la non autosufficienza", con una dotazione di **29 milioni di euro** per il 2020, di 200 milioni di euro per il 2021 e di 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le risorse del Fondo sono indirizzate all'attuazione di interventi a favore della disabilità, finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno in materia.

Relativamente al Fondo per le non autosufficienze (FNA) (art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 - legge finanziaria 2007), finalizzato a dare copertura ai costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria rivolta al sostegno di persone con gravissima disabilità e ad anziani non autosufficienti, e favorirne la permanenza presso il proprio domicilio evitando il rischio di istituzionalizzazione, la sezione II della legge di bilancio 2020 (legge 160/2019) ha previsto una dotazione del Fondo per il 2020 pari a 571 milioni di euro. Nel corso dell'esame referente, nel corpo della Sezione I della legge di bilancio, è stato inserito il comma 331 che ha disposto un incremento di 50 milioni di euro a favore del Fondo per le non autosufficienze, le cui risorse sono pertanto pari, per il 2020, a **621 milioni di euro**.

Relativamente al **Fondo per la famiglia** (promuovere e realizzare interventi a tutela della famiglia, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia), la dotazione prevista dalla legge di bilancio 2020 è pari a **74,5 milioni di euro** (la Sezione II della legge 160/2019 ha infatti operato una riduzione di circa 30 milioni di euro sulla dotazione strutturale del Fondo come stabilita dalla legge di bilancio 2019).

La dotazione del **Fondo per le politiche dedicate all'infanzia e ai giovani**, riservata a 15 città italiane (Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia), per il 2020 è pari a **28,8 milioni di euro**.

È di **23,8 milioni di euro** per il 2020, invece, la dotazione del **Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare**. È stato infine incrementato il **Fondo Dopo di noi** (2 milioni di euro, per un totale di **58,1 milioni di euro**). Occorre poi ricordare l'istituzione di nuovi fondi fra i quali quelli dedicati alla mobilità delle persone disabili e all'inclusione delle persone sorde o con ipoacusia.

L'emergenza Covid-19

Le misure rivolte agli enti territoriali e i riflessi per la contrattazione sociale

Il Decreto Cura Italia, il Dcpm 28 marzo 2020 (Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020) e l'Ordinanza della Protezione Civile del 29 marzo hanno attivato misure rivolte a dare sostenibilità ai bilanci degli enti territoriali, specie per quanto riguarda la liquidità in capo alle spese correnti.

In considerazione della situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19, solo per l'esercizio finanziario 2020, Regioni, Comuni e Province possono utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti collegate all'emergenza in corso, in deroga alle ordinarie modalità di utilizzo previste dall'articolo 187, comma 2, del Tuel (utilizzo dell'avanzo di amministrazione), fatte salve però le priorità che riguardano la copertura dei debiti fuori bilancio e la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Inoltre, pur nel rispetto del principio di equilibrio

di bilancio, per l'anno 2020 gli enti locali possono utilizzare, anche integralmente, per il finanziamento delle spese correnti connesse all'emergenza in corso, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico per l'edilizia, con esclusione delle sanzioni relative a interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire (articolo 31, comma 4-bis, del Dpr 380/2001). È stata poi stabilita la sospensione di un anno delle quote capitale dei mutui che scadranno dalla data di entrata in vigore del decreto al 31 dicembre 2020 e il relativo differimento all'anno immediatamente successivo alla data di scadenza del piano di ammortamento. I risparmi, che interessano i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti e che sono trasferiti al Ministero dell'economia, pari a 272,9 milioni, dovranno essere utilizzati per il finanziamento di interventi utili a far fronte all'emergenza Covid-19. La sospensione del rimborso non si applica alle anticipazioni di liquidità del Dl 35/2013 (pagamenti dei debiti con le imprese), né ai mutui che hanno già beneficiato di differimenti di pagamento delle rate di ammortamento in scadenza nel 2020, autorizzati a favore degli enti locali colpiti da eventi sismici.

Un ulteriore aiuto a Comuni, Province e Città metropolitane deriva dall'istituzione, presso il ministero dell'Interno, di un fondo finalizzato a concorrere al finanziamento delle spese di sanificazione e disinfezione degli uffici, degli ambienti e dei mezzi di Province e Città metropolitane (5 milioni) e Comuni (75 milioni).

Il provvedimento Cura Italia ha inoltre previsto la proroga al 31 maggio delle scadenze per l'approvazione del bilancio di previsione 2020/22 e del rendiconto 2019², unitamente alla dilazione di 4 mesi per la definizione dei fabbisogni standard di Province e Città metropolitane.

Il DPCM 28 marzo 2020 è stato invece adottato allo scopo di sostenere gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali. Il provvedimento prevede infatti l'erogazione anticipata (a maggio rispetto al mese di giugno) del 66% del Fondo di solidarietà comunale destinato agli enti locali, pari a circa 4,3 miliardi, con uno stanziamento aggiuntivo da 400 milioni per la consegna di "buoni spesa" e pacchi alimentari alle famiglie che si trovino in condizioni di difficoltà economiche (l'Anci stima il fabbisogno per quest'ultimo intervento in circa un miliardo di euro).

La quota del fondo assegnato a ciascun Comune viene gestita ed erogata dallo stesso Comune, privilegiando i criteri di prossimità e sussidiarietà, e il riparto di tali risorse aggiuntive è stato basato, secondo il decreto, su criteri nuovi, quali i principi del minor reddito pro capite e del numero di abitanti, concordati con l'Anci. Con l'ordinanza n. 658 del 29 marzo firmata dal capo della Protezione civile, viene stabilito che il contributo per ciascun comune non possa essere inferiore a 600 euro. L'80% del totale, 320 milioni, viene ripartito tra le amministrazioni in base alla popolazione, mentre il 20%, 80 milioni, viene distribuito in base alla differenza tra il reddito pro capite e il reddito medio nazionale. I Comuni potranno assegnare le risorse ai cittadini sotto forma di buoni spesa utilizzabili per generi alimentari oppure comprare e distribuire direttamente generi alimentari e prodotti di prima necessità. Nel testo non viene specificato l'importo dei buoni spesa. L'ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune individua la platea dei beneficiari: viene data priorità a chi non sia già destinatario di altro sostegno pubblico (come il reddito di cittadinanza). Mentre per l'acquisto e la distribuzione dei beni ci si può avvalere di enti del terzo settore. I Comuni possono anche destinare all'acquisto di generi alimentari i fondi derivanti da eventuali donazioni, che possono confluire su conti correnti bancari appositamente aperti. Occorrerà fare attenzione e vigilare sulla capacità degli uffici sociali comunali di adottare criteri trasparenti, equi e solidali nella ripartizione di tali risorse.

Il comune che riceverà il contributo finanziario più alto sarà Roma (circa 15 milioni), il comune di Milano, invece, riceverà circa 7,3 milioni; anche ai comuni di Napoli (7,6 milioni), Palermo (5,1 milioni) e Torino (4,6 milioni) sono destinati contributi elevati. Si arriva poi ai micro-stanziamenti da 600 euro a testa per una quarantina di piccolissimi Comuni.

Su base regionale è la Lombardia a ricevere la quota maggiore di risorse, 55 milioni; alla Campania vanno 50 milioni.

Le tendenze nella negoziazione sociale in Lombardia

Grazie agli impulsi della negoziazione sociale, nei Comuni lombardi sono state recentemente introdotte diverse misure (agevolazioni e innovazioni nei meccanismi di funzionamento di tributi e tariffe, applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, sostegno al reddito e servizi per le persone non autosufficienti, misure per l'abitazione, ecc.) idonee a tutelare i redditi più bassi e a permettere ai cittadini di fronteggiare in modo più dignitoso la grave situazione di crisi attualmente in atto.

In linea generale, in Lombardia la contrattazione sociale è stata caratterizzata da almeno tre 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 di 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). Il Sindacato si è dimostrato molto attento all'evoluzione dei processi demografici e alle implicazioni sociali derivanti da essi, impegnandosi 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 anche sulle fasce sociali 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 più acuto della crisi economica e del debito sovrano (2009-2013), i processi di negoziazione si sono caratterizzati soprattutto per l'orientamento *difensivo*, volto cioè a tutelare i diritti sociali della popolazione a fronte della tendenza degli enti locali ad aumentare imposte e tariffe. Nella terza ed attuale fase (dal 2014 al 2019), i processi di negoziazione sociale si distinguono 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 e il mantenimento delle relazioni sindacali nei grandi comuni;
- c) la definizione di piattaforme sociali rivendicative a carattere sovracomunale rivolte agli organismi della gestione associata quali i Piani di zona, le Unioni di comuni, le Conferenze a livello provinciale;
- d) il tentativo di raccordare, con più efficacia rispetto al passato, la negoziazione sociale di livello locale con la concertazione a carattere regionale, al fine di potenziare il coordinamento territoriale delle politiche e degli interventi.

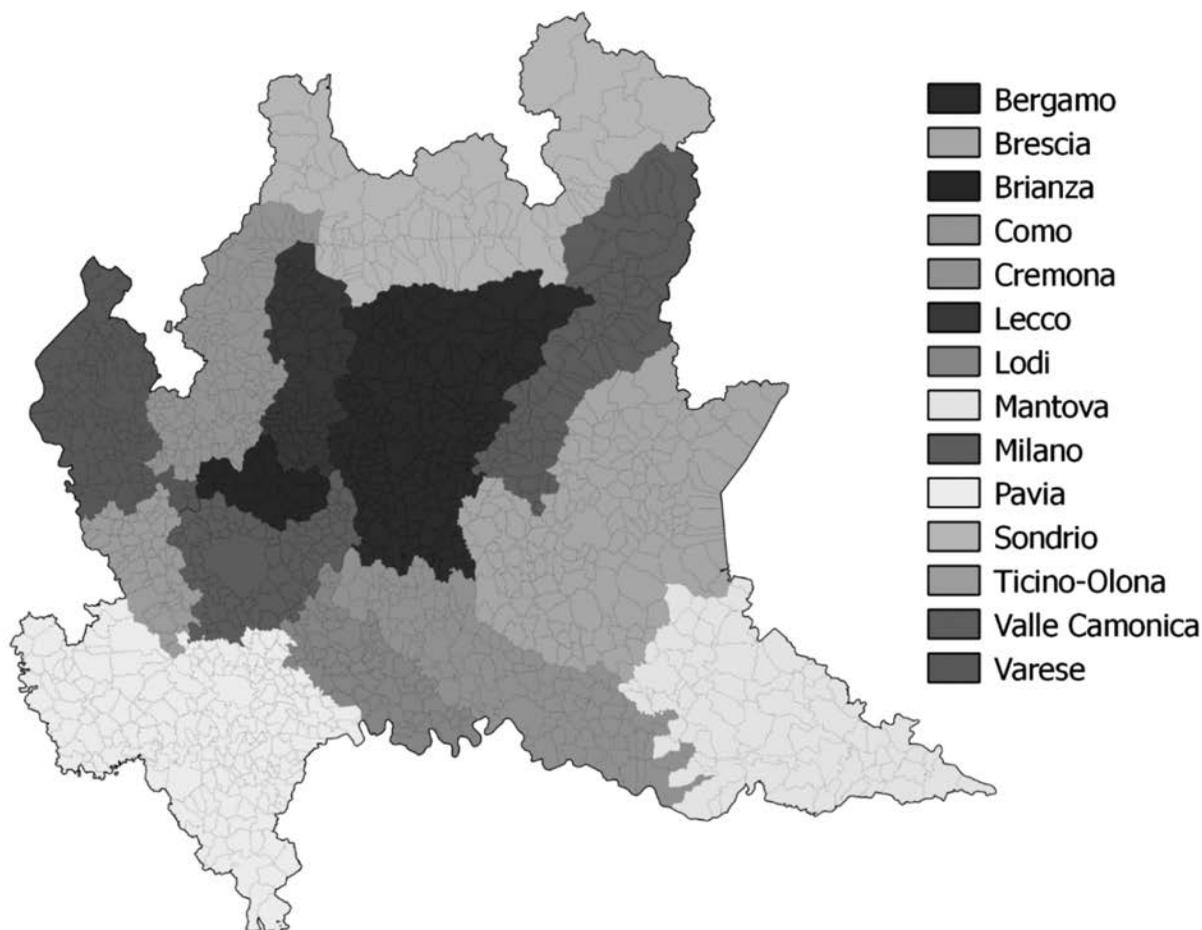
In merito all'ultimo punto va ricordato che le azioni di negoziazione sociale con gli enti locali sono state sollecitate e accompagnate dall'introduzione di un nuovo sistema – regionale – di relazioni sindacali, con la partecipazione di Anci e Legautonomie della Lombardia e di Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil regionali, già a partire dai primi anni duemila.

ASPETTI SOCIODEMOGRAFICI: INVECCHIAMENTO, MIGRAZIONI E FRAMMENTAZIONE

Prima in Italia per dimensione della popolazione residente e per numerosità delle amministrazioni locali, la Lombardia, una delle regioni più “affollate” dell’Europa, rappresenta un unicum demografico nel contesto italiano: in questa piccola porzione del territorio nazionale (il 7,9% della superficie complessiva) risiede un sesto degli abitanti (dieci dei sessanta milioni di cittadini italiani e stranieri che popolano il Paese).

La situazione demografica lombarda si caratterizza per una certa difformità territoriale, con alcune aree a media densità abitativa e altre ad elevata concentrazione di insediamenti e fortemente antropizzate: dei Comprensori CGIL rappresentati nella Figura 2 in cui è suddivisa la regione, quelli più popolosi, storicamente, sono Milano e Brianza (che insieme costituiscono un’area di ridotte dimensioni ad urbanizzazione diffusa ed elevatissima densità abitativa – oltre 2.600 abitanti per km² –, la quale contiene al suo interno il 6% della superficie regionale e ospita il 36% della popolazione), seguiti da Ticino-Olona, Varese e Como. Un terzo gruppo di comprensori (Lecco, Lodi, Bergamo e Brescia) presentano un’elevata densità abitativa ma inferiore alla media regionale, un quarto (Cremona, Pavia, Mantova e Valle Camonica) ha una densità inferiore ai 200 abitanti per chilometro quadrato e, infine, il Comprensorio di Sondrio possiede caratteristiche abitative e geomorfologiche atipiche, con un territorio interamente montuoso, prevalenza di insediamenti di piccole o piccolissime dimensioni e una densità di 57 abitanti per chilometro quadrato. Con l’eccezione di Sondrio e Cremona, in tutti i comprensori si è verificata una crescita demografica nell’ultimo decennio, con tassi più elevati in quello di Milano, della Brianza e del Ticino-Olona³. L’espansione demografica è quindi concentrata intorno al Capoluogo e al suo hinterland ed è legata al ruolo di principale “polo attrattore” delle attività del terziario che l’area della Grande Milano esercita negli ultimi anni. Sono territori demograficamente vivaci anche quello bergamasco e quello bresciano, limitatamente ai comprensori di Bergamo e Brescia. In quello della Valle Camonica, infatti, pur essendo riscontrabile una struttura anagrafica più giovane rispetto alla media regionale, si manifestano le avvisaglie del depauperamento demografico tipico delle aree montuose interne. Con riferimento a quest’ultimo aspetto, mentre i comuni di pianura e di collina proseguono la loro espansione urbanistica, quelli montuosi sono stati interessati da un calo della popolazione residente nell’ultimo decennio (-1,2%), che riflette il noto processo di spopolamento delle aree interne. Nella nostra regione, esse si collocano prevalentemente nelle zone più lontane dal Capoluogo che non rientrano nell’orbita della Grande Milano. In particolare, in corrispondenza dell’arco alpino che attraversa i comprensori di Sondrio, Como, Lecco, Bergamo e Valle Camonica e, a Sud, in alcune zone del Pavese. Si tratta di comuni che, per via della storica distanza dai principali insediamenti produttivi e dai poli di offerta di servizi di cittadinanza (trasporti, sanità, istruzione), patiscono gli effetti di una lunga emorragia demografica che ha aggravato la loro marginalità, producendo un circolo vizioso difficile da arrestare (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2013).

Figura 1 - I COMPENSORI DELLA LOMBARDIA



Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia

Come rilevato in altri rapporti di questo istituto (IRES Lucia Morosini, 2017), gli indicatori della Tabella 1 mostrano i segni di quella che potremmo definire la “vivacità” demografica della Lombardia, se considerata in relazione alla generale situazione di “malessere” nazionale. Negli ultimi 10 anni, infatti, questa regione ha visto crescere del 3,3% la sua popolazione residente: una variazione più positiva sia rispetto a quella nazionale (+0,5%), sia rispetto a quella osservata in tutte le altre regioni ad eccezione del Trentino-Alto Adige (+5,3%) e del Lazio (+4,5%). Il contributo decisivo alla crescita va attribuito alla componente migratoria del saldo demografico. Nel 2018, come nel resto del decennio appena trascorso, il saldo migratorio con l'estero della Lombardia (3,6 per 1.000 abitanti) si è confermato più alto di quello nazionale. Anche il saldo migratorio con le altre regioni italiane ha mantenuto il segno positivo (2,1 per 1.000 abitanti) e soltanto in tre regioni del Nord-Est è stato rilevato un valore superiore. Va evidenziato, inoltre, che la componente naturale della crescita, seppure negativa, non ha raggiunto i valori critici che caratterizzano altre aree del Paese. Sono quattro le regioni che presentano un tasso di natalità più alto e altrettante quelle con un tasso di mortalità più basso: in Lombardia, nel 2018, ogni 1.000 abitanti si sono verificati 9,9 decessi e 7,5 nascite⁴. Sono indicatori che mostrano come questa regione si sia distinta sia per una maggiore capacità di attrarre popolazione residente al di fuori dei propri confini (un aspetto, questo, da mettere in relazione al tessuto produttivo più vitale rispetto ad altre aree del paese) sia per un saldo naturale decrescente nel tempo ma meno preoccupante rispetto a quello che caratterizza l'Italia nel suo complesso.

Il calo demografico che da quattro anni ha investito il nostro Paese rappresenta un'inversione di tendenza di portata storica (se si considera che la popolazione italiana, a partire dal 1861, è cresciuta ininterrottamente, di censimento in censimento, a un tasso medio decennale del 7,5%) che ci accompagnerà per molti anni, a meno di importanti sconvolgimenti prodotti da uno di questi fattori o da una loro combinazione:

- cambiamenti nei modelli di vita in grado di mutare i comportamenti riproduttivi;
- un'inversione di tendenza nella dimensione dei flussi migratori (dal 2007, il saldo migratorio italiano, seppure sia sempre positivo, è in forte discesa);

Se il declino demografico italiano pare un processo ormai confermato dalla convergenza delle proiezioni dei demografi (ISTAT, 2018), sulla direzione della futura dinamica lombarda sussiste un elevato grado di incertezza. In ogni caso, le stime più recenti assegnano maggiori probabilità alla crescita rispetto alla decrescita della popolazione: secondo lo scenario "intermedio"⁵ prospettato dall'ISTAT, infatti, nel 2030 i residenti saranno 270mila in più rispetto alla rilevazione del 2019 e nel 2050 circa 520mila in più. La Lombardia farebbe parte, quindi, dello sparuto gruppo di regioni (insieme a Trentino-Alto Adige e Lazio) che nel prossimo decennio, a differenza delle altre, non saranno colpite dallo spopolamento. Essa è, in effetti, una delle quattro che ha visto aumentare leggermente la sua popolazione residente nell'ultimo anno solare (+0,2%).

Tabella 1 - PRINCIPALI INDICATORI DEMOGRAFICI. REGIONI ITALIANE. ANNI 2018 E 2019

Regioni	Popolazione		Tassi per 1.000 abitanti 2018				Incidenza sul totale della popolazione 2019		
	2019	Var. % 09-19	Tasso di natalità	Tasso di mortalità	Saldo migrat. interno	Saldo migrat. estero	% under 15	% 15-64	% over 65
Piemonte	4.356.406	-1,7%	6,7	12,3	1,0	2,4	12,4%	62,1%	25,5%
Valle d'Aosta	125.666	-1,1%	7,2	11,7	0,6	2,0	13,1%	63,0%	23,8%
Liguria	1.550.640	-4,0%	5,8	14,3	1,6	3,7	11,1%	60,4%	28,5%
Lombardia	10.060.574	+3,3%	7,5	9,9	2,1	3,6	13,7%	63,8%	22,6%
Trentino-Alto Adige	1.072.276	+5,3%	9,0	8,8	3,4	2,2	15,0%	64,1%	20,8%
Veneto	4.905.854	+0,4%	7,2	10,0	0,9	3,4	13,3%	63,8%	22,9%
Friuli-Venezia Giulia	1.215.220	-1,4%	6,4	11,9	2,3	3,4	12,0%	61,8%	26,2%
Emilia-Romagna	4.459.477	+2,4%	7,3	11,2	3,2	4,0	13,1%	62,9%	23,9%
Toscana	3.729.641	+0,6%	6,7	11,6	0,3	3,7	12,4%	62,2%	25,4%
Umbria	882.015	-1,4%	6,6	11,4	-0,3	3,1	12,5%	61,9%	25,6%
Marche	1.525.271	-1,7%	6,7	11,2	-0,1	2,4	12,6%	62,6%	24,8%
Lazio	5.879.082	+4,5%	7,2	9,7	0,0	3,3	13,3%	65,0%	21,7%
Abruzzo	1.311.580	-1,7%	6,8	11,2	-0,6	3,4	12,4%	63,8%	23,8%
Molise	305.617	-4,7%	6,2	12,1	-3,5	4,6	11,3%	64,0%	24,6%
Campania	5.801.692	-0,2%	8,3	9,2	-4,4	2,0	14,5%	66,7%	18,8%
Puglia	4.029.053	-1,2%	7,2	9,6	-3,0	1,8	13,1%	64,8%	22,1%
Basilicata	562.869	-4,7%	6,6	11,1	-4,3	2,6	11,9%	65,1%	23,0%
Calabria	1.947.131	-3,1%	7,8	10,1	-5,2	3,6	13,2%	65,2%	21,6%
Sicilia	4.999.891	-0,8%	8,1	10,4	-3,6	1,4	13,8%	65,0%	21,2%
Sardegna	1.639.591	-1,9%	5,7	9,9	-1,5	1,2	11,2%	65,0%	23,8%
Italia	60.359.546	+0,5%	7,3	10,5	-0,3	2,9	13,2%	64,0%	22,8%

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Istat

Anche se sarebbe prematuro fornire valutazioni o stime definitive e quantitativamente attendibili, è verosimile che la crisi sanitaria in atto del Covid-19 rappresenterà un elemento di rottura nella dinamica demografica nazionale, condizionandola per mesi e, forse, persino anni.

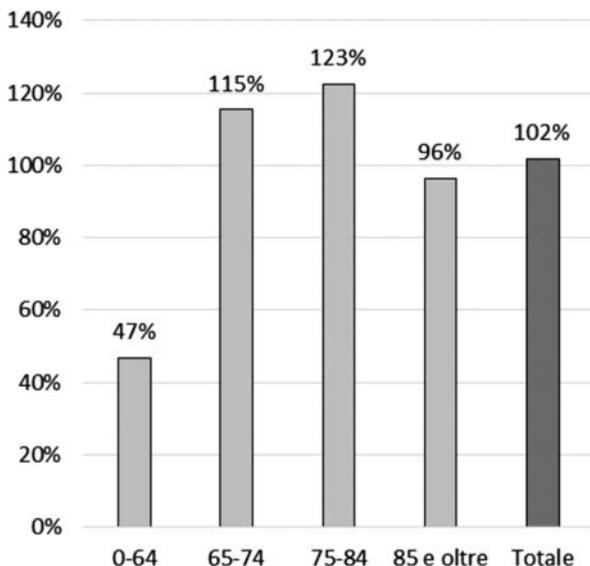
Il primo e immediato effetto della pandemia sarà un incremento del tasso di mortalità, dovuto sia ai decessi per cause legate all'infezione da coronavirus (di cui i bollettini ufficiali non costituiscono una stima attendibile, secondo gli esperti), sia ai decessi dovuti alla minore capacità di presa in carico delle patologie "ordinarie" (acute e croniche) e delle emergenze da parte di un sistema sanitario sotto pressione.

Sulla base di alcuni dati anticipatori della mortalità generale forniti dall'ISTAT, è possibile delineare alcune caratteristiche del fenomeno. Le informazioni disponibili riguardano un campione di 554 comuni lombardi, selezionati con criteri non casuali⁶ (e quindi non rappresentativi dell'intero universo). Le nostre osservazioni si limiteranno pertanto all'insieme dei dodici comuni capoluogo di provincia (tutti compresi nel campione dell'ISTAT), senza avanzare ipotesi sull'andamento della mortalità per la restante parte del territorio regionale, per la quale non abbiamo a disposizione elementi conoscitivi sufficienti. Si può evincere (Figura 2) che nel mese di marzo e nei primi quattro giorni di aprile 2020, considerando tutte le cause di morte, i decessi hanno subito un'impennata del 102% rispetto allo stesso periodo del 2019 (il confronto a parità di calendario consente di tenere sotto controllo gli effetti stagionali). Il legame tra l'incremento della mortalità e coronavirus pare confermato dalla maggiore intensità del fenomeno nelle aree di più vasta diffusione della malattia nel mese di marzo. Le città in cui si sono osservati più elevati picchi di decessi sono infatti Bergamo (+383%), Cremona (+287%), Lodi (+262%) e Brescia (+204%).

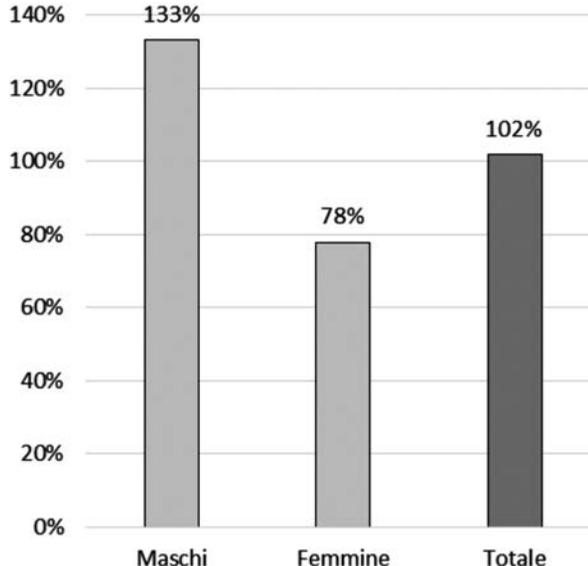
La scomposizione dei decessi per classi di età mostra che l'incremento ha riguardato maggiormente le fasce anziane, che le osservazioni epidemiologiche preliminari individuano come le più esposte all'esito fatale in seguito ad un'infezione da Covid-19. L'incremento è stato del 115% per i "giovani anziani" 65-74enni, del 123% per i 75-84enni e del 96% per gli ultra-85enni. L'incremento delle morti tra gli uomini è stato del 133%, mentre tra le donne, mediamente più anziane ma meno a rischio di sviluppare forme gravi della malattia, del 78%.

Figura 2 - INCREMENTO PERCENTUALE DEL NUMERO DI DECESSI NEL PERIODO 1 MARZO - 4 APRILE 2020 RISPETTO AGLI STESSI GIORNI DEL 2019. COMUNI CAPOLUOGO DELLA LOMBARDIA

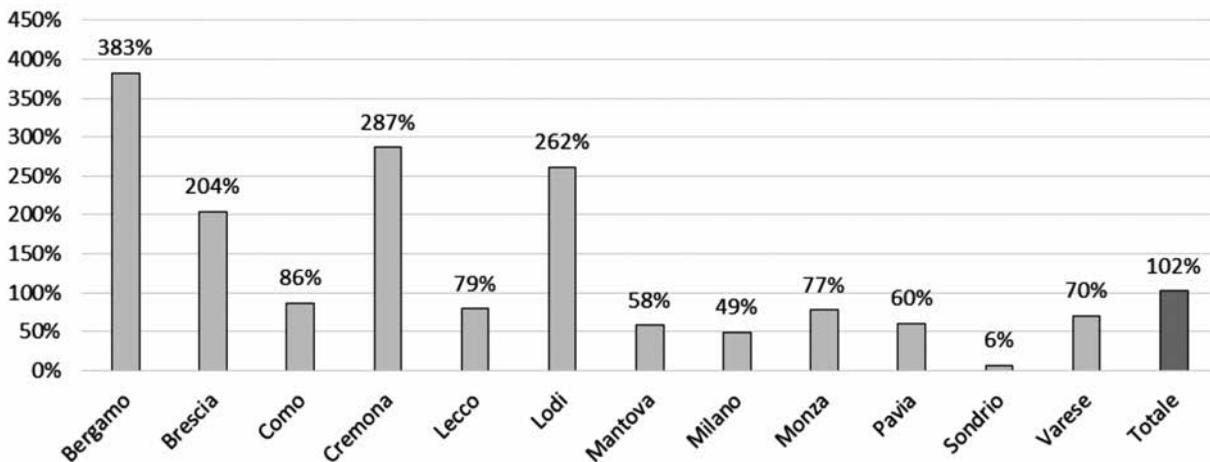
2A. Incremento per fascia anagrafica



2B. Incremento per genere della persona



2C. Incremento per comune capoluogo



Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Istat

Oltre agli effetti sulla mortalità, che diverranno pienamente visibili soltanto in seguito ad accurate indagini epidemiologiche, l'epidemia potrà avere delle ripercussioni anche sulla componente migratoria della dinamica demografica, che verrà presumibilmente attenuata dalle disposizioni limitanti le libertà e le occasioni di movimento, sia interno che da/verso l'estero. Bisognerà inoltre prendere in considerazione la profonda recessione economica anticipata da diversi osservatori per il 2020, che renderà più asfittico il mercato del lavoro italiano, attenuando la mobilità degli occupati e delle persone in cerca di impiego.

Alla luce di questi cambiamenti e al fine di caratterizzare la situazione demografica lombarda (e italiana in generale), evidenziando gli sviluppi più importanti per le loro ricadute sull'articolazione dei bisogni sociali, vogliamo nel seguito porre l'accento su tre macro-fenomeni che sembrano delinearci con chiarezza: la senilizzazione, le migrazioni in entrata e l'individualizzazione dei nuclei familiari.

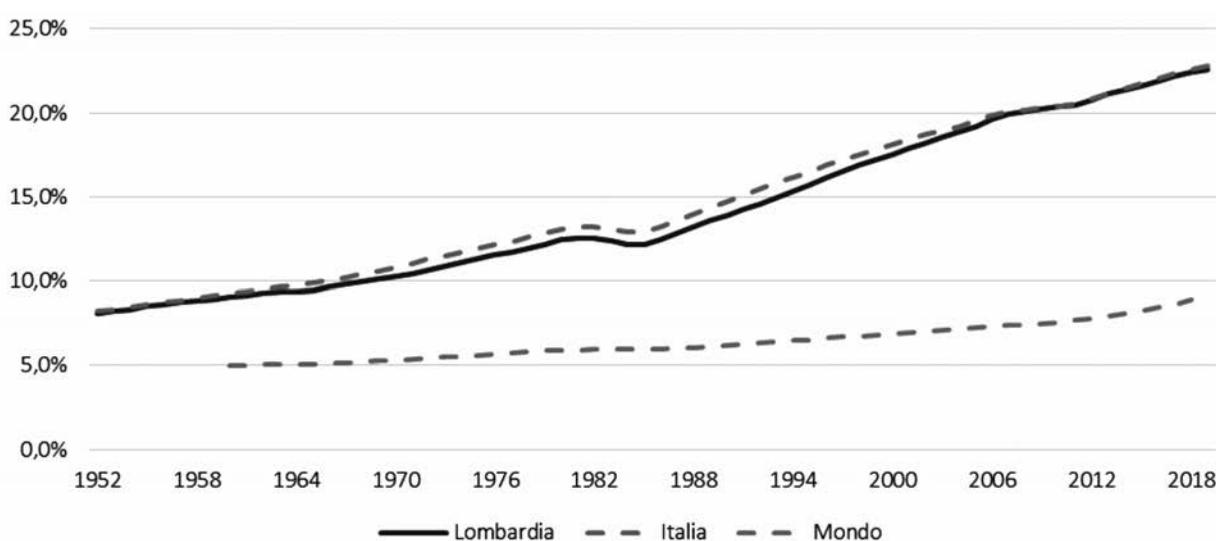
Il loro monitoraggio è preconditione fondamentale per l'indirizzo dell'attività di negoziazione ter-

ritoriale, dal momento che questi rappresentano le evoluzioni più importanti della domanda sociale espressa dalla popolazione residente, ponendo sfide cruciali ai sistemi di protezione e di assistenza ed anche ai meccanismi di inclusione e partecipazione. Riteniamo, infatti, che queste tre distinte tendenze presentino una comune caratteristica, ovvero un incremento del rischio di isolamento degli individui nel sistema dei rapporti economici, dei servizi e delle relazioni sociali.

Anziani e stranieri

L'invecchiamento della popolazione lombarda è un fenomeno in costante aumento, che si presenta in modo analogo nelle altre regioni italiane e, a un livello più generale, in tutto il pianeta (Figura 3). L'Italia è il secondo paese dopo il Giappone per incidenza degli ultrasessantacinquenni, i quali in molte aree costituiscono ormai un quarto della popolazione residente (Tabella 1). Il processo ha avuto luogo in modo lineare e in tempi brevi, se consideriamo che soltanto nei primi anni Ottanta appena un residente su otto aveva compiuto i sessantacinque anni, e investe molti aspetti della società italiana, generando anche preoccupazioni per l'emergere di squilibri intergenerazionali che hanno implicazioni rilevanti per il mercato del lavoro, la produttività, la tenuta della previdenza sociale e la pressione sul sistema sanitario e socioassistenziale.

Figura 3 - INCIDENZA DEGLI ULTRASESSANTACINQUENNI SULLA POPOLAZIONE RESIDENTE. PERIODO 1952-2019. LOMBARDIA, ITALIA, MONDO



Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Istat e Banca Mondiale

Anche nelle aree più giovani della nostra regione (Brescia, Bergamo, Lodi, Monza-Brianza), gli ultrasessantacinquenni sono più di un quinto dei residenti e sono ormai vicini ad un quinto nelle aree più anziane meridionali di Mantova, Cremona e Pavia. Gli ultra-ottantacinquenni, una fascia anagrafica in cui si riscontrano con elevata frequenza le condizioni di maggiore fragilità (precarietà dello stato di salute, ridotta autonomia, mancanza di supporto informale, solitudine, ...) hanno superato la soglia del 3% in tutti i comprensori ad eccezione di Bergamo.

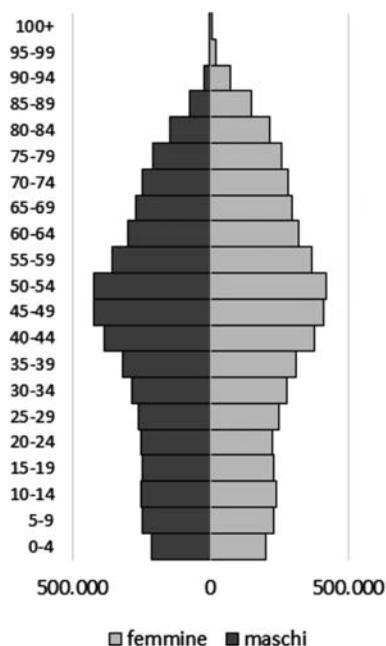
La percentuale di ultrasessantacinquenni corrisponde, con un buon grado di approssimazione, a quella degli individui in età da pensione ed è di particolare interesse nello studio del mercato del lavoro e degli scenari previdenziali, ma non può essere identificata con una fascia anagrafica caratterizzata da un decadimento fisico e cognitivo e dalla conseguente perdita di funzionalità e necessità di assistenza. Infatti, i "giovani anziani" del 2018, grazie all'aumento del loro livello di istruzione, al miglioramento delle loro condizioni economiche e alla diffusione di stili di vita più sani,

riescono a preservare uno stato di buona salute per un periodo di tempo che sarebbe parso inimmaginabile soltanto pochi anni fa. L'essere anziano oggi nei paesi avanzati, soprattutto se si dispone di un buon livello di istruzione, non rappresenta una condizione di "dipendenza" dalle generazioni più giovani, ma una fase della vita in cui l'individuo dispone di più tempo e può impiegare un prezioso capitale di esperienze per migliorare la propria qualità di vita e produrre welfare⁷. D'altra parte, la crescita degli ultra-ottantacinquenni, che sono la fascia di età che meglio individua quella degli anziani ad alto rischio di disabilità (e, quindi, più sovente bisognosi di assistenza continuativa), vedovanza ed erosione del capitale sociale (Robine et al., 2007) rappresenta un elemento di preoccupazione per l'aumento della domanda di servizi sanitari e socioassistenziali. Si prevede che tra il 2019 e il 2040 gli ultrasessantacinquenni residenti in Lombardia crescano da circa 2 milioni e 270mila unità a 3 milioni e 390mila (+ 49%) e gli ultra-ottantacinquenni da 348mila a 579mila (+67%).

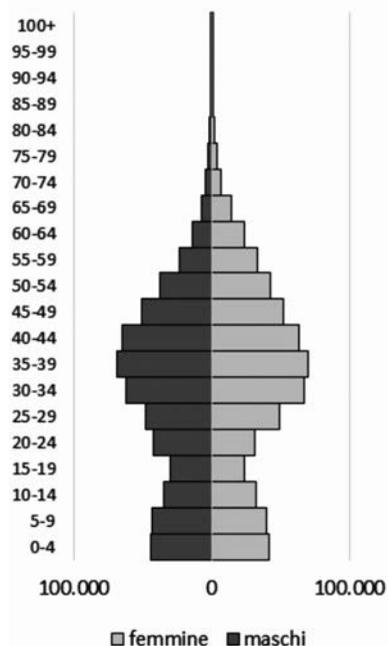
Gli ultrasessantacinquenni erano il 22,6% al primo gennaio del 2019 e, considerando soltanto la popolazione di cittadinanza italiana, il 25,1%. L'apporto della componente straniera alla struttura demografica lombarda (11,7% il suo peso nel 2018) oltre a mantenere positivo il tasso di crescita della popolazione (+3,3% negli ultimi dieci anni) ha infatti contribuito a limitarne l'invecchiamento (direttamente, grazie al profilo anagrafico degli immigrati, e indirettamente, grazie ai loro maggiori livelli di fecondità). La distribuzione per età della popolazione italiana residente in Lombardia presenta la tipica struttura "a rombo" delle società in declino demografico, mentre la piramide della popolazione straniera ha una forma irregolare che evidenzia, da un lato, una base corposa (corrispondente alle coorti dei giovanissimi), un "rigonfiamento" in corrispondenza delle fasce di età adulta (25-54) e un marcato assottigliamento nelle coorti più anziane (Figura 4). Questa composizione segnala una prevalenza di soggetti in età da lavoro ed anche più elevati tassi di natalità.

Figura 4 - PIRAMIDE DELLE ETÀ. LOMBARDIA. ANNO 2019

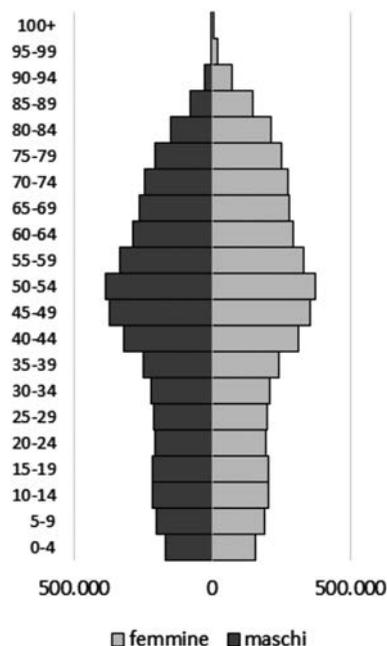
4A. Popolazione complessiva



4B. Popolazione straniera



4C. Popolazione italiana



Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Istat

Gli indicatori sul grado di invecchiamento della popolazione riportati nella Tabella 2 consentono di apprezzare alcune differenze territoriali: emerge un gruppo di comprensori orientali “giovani” (Bergamo e Brescia) e un gruppo di comprensori meridionali e montuosi “anziani” (Pavia, Cremona, Mantova, Sondrio e Varese).

La senilizzazione non sembra avere una relazione diretta con la presenza straniera, come esemplificano tre casi estremi: quello del Comprensorio di Mantova, nel quale coesistono un’elevata incidenza della componente straniera (12,9%) e un elevato indice di vecchiaia (177,9), e quelli di Ticino-Olona e di Brianza, dove l’incidenza della popolazione straniera è significativamente inferiore a quella regionale nonostante abbiano un livello di invecchiamento contenuto. Un’analisi al livello dei comuni fa emergere, infatti, una relazione molto debole tra la percentuale di stranieri e la percentuale di ultrasessantacinquenni ($r = -0,21$). In media, al crescere della presenza straniera nei comuni lombardi diminuisce solo in misura modesta il loro grado di invecchiamento: gli stranieri, pertanto, contribuiscono in molti casi al contenimento dell’età media in territori che altrimenti si troverebbero in uno stato avanzato di senescenza della popolazione. Bisogna considerare inoltre che l’elevata incidenza dei grandi anziani può alimentare un mercato di cura della persona nel quale trovano posto in prevalenza le donne immigrate. Queste osservazioni impongono di prestare attenzione alla composizione della popolazione delle diverse realtà locali, dove le tematiche dell’invecchiamento e quelle dell’integrazione degli stranieri possono coesistere e far emergere una domanda sociale articolata. In particolare, la crescita di parte migratoria dei grandi insediamenti con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, dove la popolazione straniera ha ormai superato il 17%, si accompagna ad un maggiore invecchiamento rispetto ai comuni di medie dimensioni (Tabella 3).

Tabella 2 - PRINCIPALI INDICATORI DEMOGRAFICI. COMPRESORI LOMBARDI. ANNO 2019

Comprensorio	Numero comuni	Popolazione	Variazione % popolazione 09-19	Indice di vecchiaia	Incidenza di alcune fasce di età			% Stranieri
					% under 15	% over 65	% over 85	
Bergamo	220	1.049.974	+3,6%	144,6	14,5%	20,9%	2,9%	10,8%
Brescia	151	1.107.722	+3,3%	148,8	14,3%	21,4%	3,2%	13,1%
Brianza	52	830.737	+4,7%	162,0	13,9%	22,5%	3,3%	8,9%
Como	148	599.204	+2,5%	169,3	13,5%	22,9%	3,5%	8,3%
Cremona	113	358.955	-0,4%	188,9	12,8%	24,2%	3,9%	12,0%
Lecco	86	339.506	+1,2%	174,5	13,5%	23,5%	3,5%	8,3%
Lodi	63	247.203	+3,0%	154,6	13,9%	21,5%	3,0%	12,0%
Mantova	64	412.292	+0,6%	177,9	13,3%	23,7%	3,9%	12,9%
Milano	84	2.805.504	+5,1%	167,8	13,5%	22,6%	3,6%	15,4%
Pavia	186	545.888	+1,2%	197,8	12,3%	24,4%	4,1%	11,8%
Sondrio	77	181.095	-0,5%	181,4	12,9%	23,5%	3,7%	5,5%
Ticino-Olona	50	471.004	+4,5%	159,6	14,0%	22,3%	3,2%	8,7%
Valle Camonica	76	220.722	+0,1%	165,3	13,6%	22,5%	3,1%	9,0%
Varese	139	890.768	+2,2%	174,6	13,5%	23,6%	3,6%	8,6%
Lombardia	1.509	10.060.574	+3,3%	165,5	13,7%	22,6%	3,5%	11,7%

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Istat

Alcune dimensioni caratterizzanti i comuni lombardi sembrano avere una buona capacità esplicativa delle variabili demografiche qui considerate. In primo luogo, classificando i comuni per ampiezza demografica, osserviamo una situazione di malessere nei piccolissimi comuni fino a 1.000

abitanti, dove la percentuale di stranieri è più contenuta (7,1%) e l'invecchiamento ha raggiunto uno stadio più avanzato (ogni 100 individui di età inferiore ai 15 anni sono presenti più di 226 ultrasessantacinquenni). Non sorprende quindi, in considerazione della dinamica negativa della nati-mortalità, che in questo insieme di comuni si sia verificata una riduzione molto significativa della popolazione nell'ultimo decennio (-5,1%). La relazione tra invecchiamento e ampiezza demografica del comune rivela una peculiare forma "a U": l'indice di vecchiaia diminuisce fino alla classe di ampiezza 3.001-5.000 abitanti per poi aumentare costantemente al crescere dell'ampiezza comunale. La percentuale di stranieri, invece, ha una relazione positiva e monotona con la classe di ampiezza comunale (dal 7,1% nei piccolissimi comuni al 17,5% nei grandi comuni).

Il grado di urbanizzazione dei comuni sembra avere una funzione esplicativa analoga alla classe di ampiezza demografica: la percentuale di stranieri cresce all'aumentare dell'urbanizzazione, mentre il livello di invecchiamento è più contenuto nei comuni a media urbanizzazione sia rispetto ai comuni a urbanizzazione bassa sia rispetto ai comuni a urbanizzazione alta, riproponendo una relazione a U.

Infine, maggiore la classe di altimetria, minore l'incidenza degli stranieri e maggiore il grado di invecchiamento. I comuni pianeggianti e di collina presentano un'analoga struttura anagrafica della popolazione mentre i comuni di montagna, situati in aree interne con tendenza alla perdita demografica, si distinguono per un indice di vecchiaia significativamente più elevato rispetto a quello regionale e per un calo della popolazione residente complessiva (-1,2%).

Tabella 3 - PRINCIPALI INDICATORI DEMOGRAFICI PER CLASSI DI COMUNI. LOMBARDIA. ANNO 2019

	Numero comuni	Popolazione	Var. %	Indice di vecchiaia	Fasce di età			% Stranieri
					% Under 15	% Over 65	% Over 85	
Classe di abitanti comunale								
Fino a 1.000	318	172.960	-5,1%	226,2	11,5%	26,1%	4,2%	7,1%
1.001 - 3.000	464	874.253	+0,3%	166,2	13,5%	22,4%	3,3%	8,2%
3.001 - 5.000	256	1.019.771	+2,5%	152,3	14,2%	21,6%	3,0%	8,4%
5.001 - 10.000	276	1.942.309	+3,1%	152,7	14,2%	21,7%	3,1%	9,3%
10.001 - 20.000	121	1.666.149	+3,8%	155,9	14,2%	22,1%	3,1%	10,4%
20.001 - 50.000	59	1.785.574	+4,1%	164,3	13,8%	22,7%	3,3%	11,4%
Oltre 50.000	15	2.599.558	+4,4%	185,6	12,8%	23,7%	4,2%	17,5%
Grado di urbanizzazione comunale								
Basso	667	1.154.242	-1,4%	181,3	13,0%	23,6%	3,7%	8,9%
Intermedio	717	4.798.783	+3,5%	155,1	14,1%	21,9%	3,1%	9,9%
Alto	125	4.107.549	+4,4%	174,0	13,3%	23,2%	3,7%	14,7%
Classe di altimetria comunale								
Pianura	740	6.950.776	+4,1%	161,8	13,8%	22,3%	3,4%	12,8%
Collina	314	2.076.041	+2,9%	167,9	13,6%	22,8%	3,5%	10,3%
Montagna	455	1.033.757	-1,2%	186,8	12,9%	24,1%	3,7%	7,5%
Lombardia	1.509	10.060.574	+3,3%	165,5	13,7%	22,6%	3,5%	11,7%

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Istat

Le nuove famiglie

Le dinamiche demografiche fin qui descritte si inscrivono in quadro di rapida evoluzione negli stili di vita, che potremmo sintetizzare con la formula della "frammentazione", legata ad almeno due processi distinti: l'"assottigliamento", che consiste nella riduzione del numero medio di componenti per nucleo familiare per effetto della denatalità; la "nuclearizzazione", ovvero la divisione delle famiglie tradizionali estese e, in parte, delle coppie con figli e senza figli in nuclei autonomi dove i single adulti, i monogenitori e i single anziani hanno un'incidenza maggiore rispetto al passato.

In altri rapporti abbiamo osservato la tendenza di lungo periodo all'aumento del numero delle famiglie e, di conseguenza, alla riduzione della loro dimensione (IRES Lucia Morosini, 2017), la quale sembra essere proseguita negli ultimi anni in Lombardia, dove il numero medio di componenti per famiglia è sceso fino a 2,2 nel 2019 (era di 2,3 nel 2007 e di 2,5 nei primi anni Duemila). Questo è un risultato prodotto prevalentemente dall'incremento del numero di famiglie composte da individui soli, che ha raggiunto il 34,5%, partendo da valori vicini al 25% nei primi anni Duemila (Figura 5A): un cambiamento che trova corrispondenza nella nuova composizione della popolazione residente per stato civile e che mostra come, anno dopo anno, l'incidenza dei celibi e delle nubili si stia avvicinando a quella dei coniugati e delle coniugate (Figura 5B). Ha avuto un ruolo importante nel processo di frammentazione anche la crescita delle famiglie costituite da nuclei senza figli o da nuclei monogenitoriali, che hanno acquisito un peso maggiore a danno dei tradizionali nuclei con figli (Figura 5C), i quali tuttavia sono aumentati dal 50,8% al 51,9% nell'ultimo triennio.

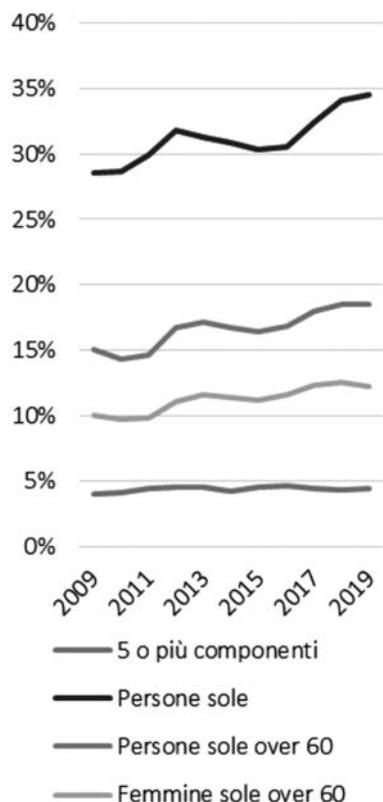
Le famiglie numerose (con 5 o più componenti) nel 2018-2019 costituivano il 4,5% (dato medio del biennio): si tratta di un valore vicino alla media del ventennio precedente, sul quale presumibilmente incidono i comportamenti riproduttivi e di co-residenza della popolazione straniera in aumento. Pertanto, se negli ultimi anni l'aumento delle famiglie unipersonali si configura come la prosecuzione di un trend di lungo periodo, lo stesso non si può dire per le famiglie numerose che, in seguito a una lunga storia di declino, dopo aver toccato il loro punto più basso (4,0%) alla fine degli anni Duemila, hanno poi incrementato il loro peso, anche grazie al ruolo delle famiglie estese, che continuano a costituire una quota non trascurabile dell'intero universo (3,5%). Quest'ultima tipologia è costituita dalle forme di convivenza che comprendono più di un nucleo (coppie o monogenitore) e dalle famiglie con un solo nucleo e altri membri aggregati e rappresentano spesso delle forme di adattamento alle difficoltà transitorie o strutturali che gli individui incontrano nel loro corso di vita: perdita dell'impiego, divorzio o separazione, disabilità, peggioramento delle condizioni di salute che può condurre ad uno stato di non autosufficienza.

Nonostante la percentuale di vedovi/e sul totale della popolazione sia in lieve diminuzione (presumibilmente per effetto della tendenza ad un allineamento tra la speranza di vita degli uomini e delle donne), la percentuale di famiglie composte da persone sole ultrasessantenni è aumentata di 3,5 punti percentuali in 10 anni fino a raggiungere il 18,5% nel 2019. Su questo risultato può avere inciso sia la diffusione dei divorzi e delle separazioni⁸ sia l'indebolimento dell'usanza del ricongiungimento con i figli in seguito alla morte del coniuge o al sopraggiungere di altre situazioni di difficoltà: si tratta di un aspetto con implicazioni ambivalenti, perché evidenzia sia un aumento delle forme di vita indipendente – che va interpretato positivamente – sia quello del rischio di trovarsi senza un supporto nel momento del bisogno. Oltre due terzi degli anziani soli sono donne: una categoria particolarmente fragile dal punto di vista del supporto familiare, dello stato di salute, delle possibilità di spostamento e anche del reddito, potendo disporre, rispetto ai coetanei maschi, di trasferimenti pensionistici più bassi, in media, che tendono a crescere solo in tarda età, quando aumentano i casi di vedovanza e quindi le prestazioni di reversibilità.

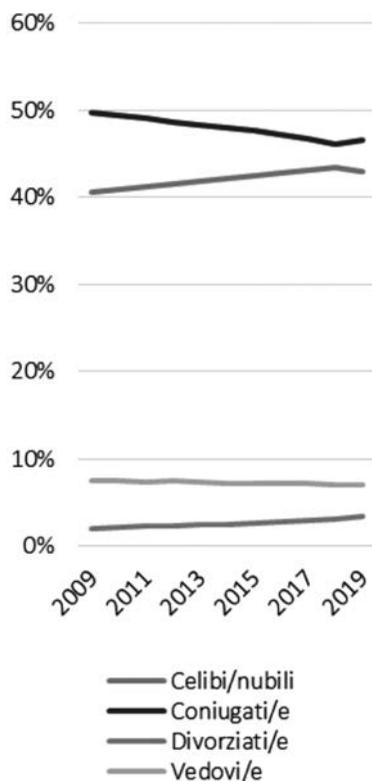
Il problema degli anziani soli, soprattutto se in cattiva salute e residenti in aree rurali, rischia di essere aggravato dalle norme di sanità pubblica finalizzate alla gestione dell'emergenza Covid-19. Un distanziamento sociale mirato, infatti, colpirebbe in modo selettivo le fasce più anziane, sia perché composte da soggetti più a rischio, da un punto di vista epidemiologico, sia perché non impegnate in attività garantite (lavoro e istruzione).

Figura 5 - ALCUNE CARATTERISTICHE DELLE FAMIGLIE LOMBARDE. PERIODO 2009-2019

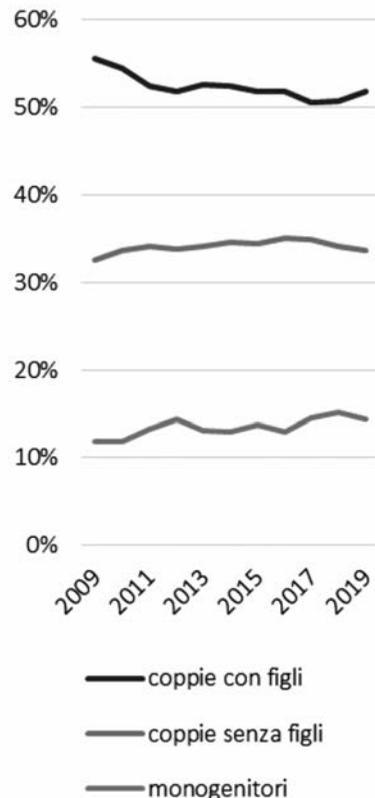
5A. Incidenza di alcune tipologie sul totale delle famiglie (media dell'anno di riferimento e di quello precedente)



5B. Composizione della popolazione per stato civile



5C. Incidenza sul totale dei nuclei (media dell'anno di riferimento e di quello precedente)



Nota: la famiglia è costituita dall'insieme delle persone coabitanti legate da vincoli di matrimonio o parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi; il nucleo è l'insieme delle persone che formano una coppia con figli celibi o nubili, una coppia senza figli, un genitore solo con figli celibi o nubili. Una famiglia può coincidere con un nucleo, può essere formata da un nucleo più altri membri aggregati, da più nuclei (con o senza membri aggregati), o da nessun nucleo (persone sole, famiglie composte ad esempio da due sorelle, da un genitore con figlio separato, divorziato o vedovo, eccetera).

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Istat

LA SALUTE

La salute è una dimensione essenziale del benessere individuale poiché incide su tutti gli aspetti della vita delle persone: le condizioni di vita, i comportamenti, le relazioni sociali, le opportunità, le prospettive degli individui e quelle dei loro familiari.

Il filo rosso di questa sezione è come riconoscere i fattori e le disuguaglianze più importanti che pesano negativamente sulle condizioni di salute degli anziani in Lombardia, capire come e con quale intensità questi aspetti si declinano a livello territoriale, comprendere in che modo i diversi gradienti – socio-demografici, di carattere economico, ecc. – contribuiscono a determinare situazioni di benessere e di disagio, per giungere infine a pensare ad alcune contromisure e proposte.

Un punto di partenza è che qualunque sia la dimensione di salute che si consideri (quella fisica, mentale, funzionale, soggettiva) la vera differenza tra la condizione “anziana” e quella delle età adulte è uno stato di salute più precario (Preston e Wang 2006; Caselli e Egidi 2011).

Ciò implica, da un lato, che la sostenibilità sociale ed economica dell’invecchiamento è legata soprattutto alla possibilità che la salute possa continuare a migliorare (Christensen et al. 2009), dall’altro, che le politiche rivolte agli anziani dovrebbero assumere la “consapevolezza” che quando gli anziani godono di buone condizioni di salute sono persone simili alle altre, hanno un enorme potenziale ed esprimono bisogni importanti in termini di vita attiva.

I fattori di rischio

Tra i comportamenti dannosi, comunemente definiti come fattori di rischio, vengono individuati tra gli altri, il sovrappeso, la scarsa attività fisica e scorrette abitudini alimentari.

Come si legge nel Rapporto Istat 2017 sui fattori di rischio⁹, il sovrappeso è – in coerenza con le classificazioni OMS – uno tra i maggiori fattori che incidono sull’insorgenza di malattie cardiovascolari, tumori e diabete. Nel 2018 la quota di persone con età pari o superiore ai 18 anni in eccesso di peso in Lombardia era pari al 41,3%¹⁰, un valore più basso del parametro nazionale (46,1%) e di quello rilevato nel Nord-Ovest (42,4%). Il dato più preoccupante è che la popolazione lombarda in eccesso di peso è cresciuta di circa tre punti percentuali negli ultimi tredici anni.

L’eccesso di peso è strettamente legato sia alla sedentarietà sia ad una scorretta alimentazione. Nel 2018, in Lombardia il 27,2% delle persone con un’età superiore ai 3 anni non praticava alcun tipo di attività fisica, un valore più alto della media del Nord (26,2%) e molto più basso, invece, del parametro nazionale (35,9%). Va tuttavia osservato come la tendenza a non praticare attività fisica o sport aumenti con il crescere dell’età e nella popolazione con titoli di studio bassi: infatti, i dati disponibili a livello nazionale mostrano che tra le persone ultra75enni la quota dei sedentari è pari al 71,3% della popolazione di riferimento, un valore che cresce fino al 78,1% se si considera la sola componente femminile della popolazione anziana. Anche tra i “giovani anziani” di età compresa tra i 65 e i 74 anni residenti in Italia la propensione a svolgere attività fisica è più bassa rispetto alla popolazione complessiva (47,3% di sedentari). Considerando il totale della popolazione con più di 65 anni, inoltre, ben il 73,1% di coloro che sono in possesso della sola licenza elementare ha uno stile di vita sedentario, mentre tra i laureati la quota di chi non fa sport né attività fisica si abbassa al 34,6%¹¹, suggerendo che le disuguaglianze sul piano del reddito e del livello culturale possano tradursi facilmente in disuguaglianze di salute.

Allo stesso modo, la letteratura mette in risalto il ruolo di una corretta alimentazione nel prevenire malattie croniche in età adulta: l’indicatore più comunemente scelto per esaminare questa condizione è quello del consumo di frutta e verdura giornaliero nella popolazione. Secondo l’ISTAT, nel 2018 l’82,3% della popolazione lombarda di tre anni e più consuma questi alimenti almeno due volte al giorno, una quota in linea con quella rilevata, in media, nel Nord (l’82,2%) e nel Centro (82,4%) e molto più alta invece dei parametri nazionale (80,8%) e del Mezzogiorno (77,8%)¹².

Le condizioni di salute

La Lombardia è una delle regioni più longeve: nel 2018 la speranza di vita alla nascita è di 85,7 anni per le donne e 81,3 per gli uomini, in linea con i valori medi rilevati nel Nord. Il dato relativo all'intera popolazione lombarda è pari a 83,4, poco più alto della media nazionale (83,0), con valori più bassi rilevati nella provincia Sondrio (82,5) e nelle province meridionali di Pavia (82,3), Cremona (82,9), Mantova (83,2) e Lodi (82,8). La speranza di vita a 65 anni è pari invece a 21,1 anni (con valori compresi tra i 20,2 rilevati nella provincia di Pavia e i 21,5 in quella di Lecco)¹³. A questa longevità, però, non si accompagna una speranza di vita in buona salute altrettanto alta (58,8 anni, meno del valore medio del Nord, dove si attesta a 59,3) e neanche un'elevata speranza di vita libera da limitazioni a 65 anni di età¹⁴ (10,7 anni, poco più alta rispetto ai 10,7 rilevati per il Nord). La situazione lombarda, da questo punto di vista, risulta migliore rispetto a quanto si rileva mediamente nel resto del Paese, un dato che potrebbe essere legato non solo ai più elevati livelli d'istruzione della sua popolazione che permettono, ad esempio, stili di vita più salutari, ma anche a più elevati livelli di reddito. D'altra parte, il tasso standardizzato (per 10mila residenti) di mortalità per demenza o malattie del sistema nervoso per gli ultra65enni lombardi, pari a 33,2 nel 2016 risulta più alto del valore medio nazionale (31,2) e, soprattutto, più elevato di circa 9 punti rispetto a quanto rilevato nel 2005 (24,2); si tratta di un dato strettamente correlato al progressivo invecchiamento della popolazione che, come sappiamo, riguarda maggiormente le regioni del Nord¹⁵.

Infine, i dati riportati di seguito – provenienti dall'indagine Istat sugli Aspetti della vita quotidiana – mostrano che negli ultimi nove anni le condizioni di salute della popolazione sono leggermente peggiorate, sia a livello Italia sia per quanto riguarda la Lombardia. La nostra regione, infatti, pur mostrando un leggero vantaggio sul resto del Paese, vede diminuire la quota percentuale di persone in buona salute (dal 69,8% del 2009 al 69,4% del 2018). La riduzione dei malati cronici è stata molto contenuta (-0,4 punti percentuali) e cela inoltre un incremento della quota percentuale di coloro che si trovano in una condizione di comorbilità, trovandosi a convivere con più di una patologia: questi sono passati dal 19,2% al 21%. Va tuttavia considerata positivamente la crescita (dal 44,1% al 47,8%) della percentuale di malati cronici che dichiarano di trovarsi in condizioni di buona salute, un dato che accomuna la Lombardia alla quasi totalità delle regioni comparabili e che potrebbe segnalare l'accresciuta capacità di risposta delle terapie mediche e della presa in carico da parte della rete di assistenza territoriale.

**Tabella 4 - POPOLAZIONE SECONDO LA CONDIZIONE DI SALUTE.
ANNO 2019 E VARIAZIONE 2009/2018**

	Incidenza sul totale della popolazione				Variazioni in punti percentuali			
	Stato di buona salute (1) (3)	Con una malattia cronica o più	Con due malattie croniche o più	Cronici in buona salute (2) (3)	Stato di buona salute	Con una malattia cronica o più	Con due malattie croniche o più	Cronici in buona salute
Piemonte	68,5	41,9	21,9	41,7	+0,3	+2,8	+2,0	+1,3
Valle d'Aosta	72,6	39,3	20,5	47,0	+3,1	+3,1	+2,9	+4,5
Lombardia	69,4	41,8	21,0	47,8	-0,4	-0,4	+1,8	+3,7
Trentino-Alto Adige	81,1	35,7	14,5	60,8	+1,3	+1,3	+0,4	+5,7
Bolzano	84,7	32,7	12,8	67,2	+1,0	+1,0	+0,0	+6,1
Trento	77,5	38,8	16,1	55,6	+1,5	+1,5	+0,8	+5,2
Veneto	69,4	41,3	19,3	45,8	-1,8	-1,8	+0,1	+0,7
Friuli-Venezia Giulia	69,0	41,0	19,7	41,3	-2,3	-2,3	+1,1	-4,7
Liguria	65,7	45,2	24,7	42,0	-2,2	-2,2	+1,1	+1,1
Emilia-Romagna	69,1	43,3	20,9	43,8	+1,7	+1,7	-0,4	+1,7
Italia	68,9	40,8	21,5	42,6	-0,4	-0,4	+1,2	+2,2

(1) Esprimono un voto 4 o 5 in una scala da 1 a 5, ove 1 è lo stato peggiore e 5 quello migliore, per 100 persone

(2) Per 100 persone affette almeno da una malattia cronica

(3) Dal 2009 il fenomeno è rilevato con un quesito standardizzato a livello internazionale e non è confrontabile con gli anni precedenti.

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Istat

A fronte del progressivo invecchiamento della popolazione si può, quindi, immaginare che lo scenario appena tratteggiato, destinato a cambiare ancora nei prossimi anni, vedrà crescere sempre più il numero delle persone che si trovano in una condizione di limitazione e che necessitano, di conseguenza, di un'assistenza di tipo continuativo (Long Term Care, LTC). La sfida sul tavolo delle policies è quella di riuscire a soddisfare questa crescente complessità di bisogni degli anziani, autosufficienti e non, con interventi adeguati da parte del sistema sanitario e della protezione sociale, a maggior ragione in un Paese come l'Italia in cui – esplicitamente o meno – si è fatto a lungo affidamento, in termini di spesa e di cura, sul ruolo della famiglia. A questo proposito, occorre osservare come la parte di welfare che fino ad ora è stata appannaggio della famiglia sia destinata inevitabilmente a decrescere con il tempo, poiché il rapporto tra la popolazione adulta (50-75 anni) potenzialmente in grado di prendersi cura di quella anziana (oltre i 85 anni) presenta un trend in diminuzione nel tempo a cui farà seguito, inevitabilmente, una diminuzione delle cure intergenerazionali. In Lombardia, infatti, all'inizio del 2019 il rapporto tra la fascia di popolazione compresa tra i 50 e i 75 anni e gli ultra85enni, definito come OOSR (Oldest-Old Support Ratio)¹⁶, era pari a 9,4, poco più della metà del valore rilevato nel 2005 (16,3). Si tratta di una riduzione significativa, tale da indurci ad esprimere forte preoccupazione per gli effetti sui costi dell'assistenza per anziani non autosufficienti, dal momento che tale dinamica è destinata continuare.

Va considerato che anche la crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro, soprattutto nelle coorti più giovani, mette in crisi la sostenibilità del modello italiano di welfare "familiistico", nel quale il supporto alle generazioni più anziane è sostenuto da una divisione dei compiti di stampo tradizionale che assegna alle donne maggiori responsabilità nella sfera domestica (Saraceno, 2003).

Le condizioni economiche

Da alcuni anni la Lombardia attraversa una fase di moderata crescita economica, in relazione ad altre aree del paese con un tessuto produttivo più fragile nelle quali l'eredità della crisi è stata una più lunga e profonda stagnazione. Tra il 2012 e il 2018, il PIL misurato a prezzi costanti è cresciuto del 5,3% (in Italia e nel Centro-Nord soltanto del 3,5% e del 4,3%, rispettivamente), superando i livelli del 2007-2008. Bisogna tuttavia osservare che nel 2018, ultimo anno per il quale sono disponibili stime a consuntivo, il livello di ricchezza pro capite era ancora inferiore del 2,1% rispetto al 2008, evidenziando che la nostra regione non aveva ancora superato il solco prodotto dalla Grande Recessione. Nello stesso periodo, il reddito disponibile delle famiglie consumatrici in valori pro capite si è ridotto del 7,4%, principalmente per effetto della mancata ripresa del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti, mentre è aumentata lievemente la spesa pro capite per consumi finali sul territorio (+1,6%). In questo scenario di parziale ripresa dell'attività economica, si sono innestati nel 2019 alcuni fattori di incertezza, in particolare: le tensioni politiche interne al Paese che hanno generato preoccupazioni sui mercati finanziari circa il suo posizionamento nello scacchiere internazionale e la sostenibilità del suo debito pubblico; gli esiti incerti della vicenda Brexit; la crisi dell'*automotive* che si è riverberata lungo la catena del valore tedesco che ha molti punti di congiunzione con le produzioni del Nord Italia; l'escalation della "guerra dei dazi" che ha rallentato il commercio internazionale. Negli ultimi mesi dell'anno era opinione diffusa tra gli osservatori che dopo un 2019 di sostanziale stagnazione (+0,3% la dinamica del PIL italiano), il 2020 avrebbe portato una lieve ripresa. Tuttavia, l'emergenza sanitaria del Covid-19 ha indotto una repentina revisione delle aspettative, facendo presagire l'inizio della più grave recessione mondiale dal 1929: il Fondo Monetario Internazionale (2020) ha previsto, sotto le premesse di uno "scenario base" in cui la pandemia si dissolverebbe nella seconda metà dell'anno, un calo del prodotto interno lordo mondiale del 3%, ben più profondo di quello verificatosi durante la crisi finanziaria del 2008 (-0,1%). L'Italia, con un -9,1%, subirebbe la contrazione più pesante tra le nazioni europee dopo la Grecia, cui dovrebbe seguire un rimbalzo del 4,8% nel 2021 (Tabella 5). Questi scenari infausti prendono in considerazione gli effetti delle misure di distanziamento sociale messe in campo dagli stati e dagli individui per mitigare il contagio, che hanno l'effetto inde-

**Tabella 5 - TASSO DI CRESCITA DEL PRODOTTO INTERNO LORDO NEL 2020 E NEL 2021:
STIME DI APRILE 2020**

	2020	2021
Mondo	-3,0%	+5,8%
Area Euro	-7,5%	+4,7%
<i>Belgio</i>	-6,9%	+4,6%
<i>Francia</i>	-7,2%	+4,5%
<i>Germania</i>	-7,0%	+5,2%
<i>Grecia</i>	-10,0%	+5,1%
<i>Irlanda</i>	-6,8%	+6,3%
<i>Italia</i>	-9,1%	+4,8%
<i>Olanda</i>	-7,5%	+3,0%
<i>Spagna</i>	-8,0%	+4,3%
Regno Unito	-6,5%	+4,0%
Stati Uniti	-5,9%	+4,7%
Giappone	-5,2%	+3,0%
Cina	+1,2%	+9,2%

Fonte: dati FMI

siderato di produrre un calo della domanda e una crisi dell'offerta, colpendo in modo non omogeneo i diversi settori economici, tra i quali risultano particolarmente penalizzati gli esercizi ricettivo-alberghieri e diversi comparti dell'industria (come l'automotive). La peculiarità della "Crisi del Lockdown", rispetto a quella del 2008, è che gli stati non possono mettere in atto le ordinarie misure di stimolo per l'attività economica, la quale viene anzi limitata d'imperio al fine di contenere la diffusione del virus e lo stress sul sistema sanitario. Alcuni dati recentemente diffusi consentono di inquadrare la portata delle conseguenze economiche anche a livello regionale. Una prima proxy della stagnazione delle attività, riferita da Assolombarda (2020), riguarda il calo tendenziale pari al 22,1% dei consumi energetici regionali durante la settimana tra il 6 e il 12 aprile. I dati disponibili sulla mobilità riferiscono un 67% di spostamenti in meno verso i luoghi di lavoro nella giornata dell'11 aprile rispetto alla baseline del periodo compreso tra il 3 gennaio e il 6 febbraio (fonte: Google COVID-19 Community Mobility Reports) e un -36,7% di volumi di merci in transito nell'aeroporto di Malpensa (dati SEA che confrontano la settimana tra il 30 marzo e il 5 aprile con lo stesso periodo del 2019). Un'indagine condotta a fine marzo dal Centro Studi Assolombarda su un campione di 1.414 imprese dell'industria e dei servizi operanti nelle province di Milano, Lodi e Monza-Brianza rileva che il 73% delle aziende, alla data di rilevazione, erano chiuse, parzialmente chiuse o in procinto di chiudere. Il 69% aveva fatto ricorso o era in procinto di ricorrere agli ammortizzatori sociali.

La sfida di questi giorni è quella di individuare e adottare tempestivamente le misure di contenimento più efficaci, salvaguardando le attività a basso rischio che possono essere svolte rispettando il distanziamento sociale. È essenziale infatti non disperdere la capacità produttiva, il capitale umano, le relazioni economiche, i legami tra lavoratori e imprese: risorse che saranno essenziali per una ripresa. Per sostenere gli operatori dei settori più colpiti, i quali dovranno ricorrere in molti casi agli ammortizzatori sociali, e per far fronte ai costi necessari a garantire il funzionamento del sistema sanitario¹⁷ bisognerà inoltre reperire risorse sia tramite la leva fiscale (saranno forse inevitabili contributi da parte di pensionati e lavoratori pubblici, il cui reddito non è stato al momento intaccato) sia tramite l'indebitamento (in questa direzione va il *quantitative easing* da 750 miliardi disposto dalla BCE per l'acquisto di titoli pubblici e privati e di commercial paper).

È presto per anticipare quanto pesanti saranno le conseguenze sociali di questa crisi: molto dipenderà dalla sua durata, dalla capacità di migliorare la risposta sanitaria, da quella di trovare sistemi di distanziamento sociale che preservino la mobilità e le possibilità di interagire nei luoghi di lavoro, da quella di cogliere le opportunità di cambio tecnologico, dai nuovi impulsi che verranno forniti all'iniziativa privata. In ogni caso, è prevedibile che la sofferenza della produzione si riverbererà sul mercato del lavoro, colpendo le diverse fasce della popolazione in maniera molto differenziata. Saranno penalizzati soprattutto i lavoratori dei settori a rischio, i dipendenti delle piccole e microimprese, gli autonomi e i lavoratori atipici che non dispongono di tutele (si pensi al caso dei lavoratori con contratti a chiamata o a quello degli addetti ai servizi domestici).

Secondo alcune stime anticipatorie di Goldman Sachs, il tasso di disoccupazione italiano nel 2020 passerà dal 9,9% al 17%, superando i livelli record raggiunti nel 2014 (12,7%). La crisi del mercato del lavoro, soprattutto se si rivelerà duratura, potrebbe far crescere significativamente il numero dei poveri, aggravando una situazione che già risulta deteriorata rispetto alla fase precedente alla Crisi Finanziaria 2008-2014. La Tabella 6 mostra come, nonostante la parziale ripresa dell'attività economica e l'incremento dell'occupazione, le sacche della povertà si siano ingrossate durante l'ultima decade: dal 2007 al 2018, la percentuale di famiglie della Lombardia in condizioni di povertà relativa è passata dal 3,6% al 6,6%, mentre hanno avuto incrementi meno significativi il tasso di persone a rischio di povertà e quello di persone in grave deprivazione materiale. Quest'ultimo indicatore si è portato su valori molto più contenuti nel 2018, secondo una dinamica che potrebbe essere ricondotta all'entrata in vigore del ReI, prima forma quasi universalistica di sostegno al reddito introdotta in Italia.

Tabella 6 - INDICATORI DI POVERTÀ E DI DISAGIO ECONOMICO. GRANDI REGIONI DEL NORD ITALIA. PERIODO 2007-2018

	Famiglie in povertà relativa			Persone a rischio di povertà			Persone in grave deprivazione materiale		
	2007	2018	Var. in punti p.	2007	2017	Var. in punti p.	2007	2018	Var. in punti p.
Piemonte	6,6%	6,6%	0,0	12,1%	14,2%	+2,1	4,6%	4,2%	-0,4
Lombardia	3,6%	6,6%	+3,0	10,3%	11,1%	+0,8	3,0%	3,1%	+0,1
Veneto	2,5%	7,9%	+5,4	10,7%	11,0%	+0,3	3,4%	3,6%	+0,2
Emilia-Romagna	5,1%	5,4%	+0,3	8,7%	10,1%	+1,4	3,3%	2,9%	-0,4
Italia	9,9%	11,8%	+1,9	18,9%	20,3%	+1,4	7,0%	8,5%	+1,5

Fonte: dati Istat

Sarà quindi cruciale trovare gli strumenti adatti per contenere gli effetti dello shock economico sul potere d'acquisto delle famiglie e anche mettere in atto le misure necessarie affinché questi siano transitori e non generino condizioni di disoccupazione e incapacità durature. Particolare attenzione andrà rivolta alle famiglie giovani e a quelle con figli a carico, maggiormente esposte agli effetti del ciclo economico. Molte imprese falliranno, molti posti di lavoro verranno persi: bisognerà non disperdere e riqualificare il capitale umano dei lavoratori colpiti. A questo proposito, nonostante le ingenti risorse messe a disposizione dallo stato centrale, il Reddito di Cittadinanza non sembra aver raggiunto gli obiettivi auspicati, né dal lato del sostegno al reddito né dal lato delle politiche attive. Sul primo punto, abbiamo discusso altrove (IRES Lucia Morosini, 2019b) le criticità dello strumento che lo rendono inadatto ad individuare efficacemente le situazioni di vulnerabilità, che qui elenchiamo sinteticamente:

- I requisiti stringenti sulla residenza, che escludono larga parte degli stranieri, una categoria a forte rischio di povertà.
- La scala di equivalenza regressiva che penalizza le famiglie numerose.
- Il mancato riconoscimento delle differenze territoriali nel livello dei prezzi, che penalizzano le aree con un più elevato costo della vita, come la nostra regione. Sulla base dei dati disponibili sembra che in Lombardia, nonostante una significativa percentuale di popolazione viva in condizioni di indigenza o di disagio economico, l'accesso al RdC sia molto limitato, interessando meno del 2% dei residenti (Tabella 7).

Tabella 7 - NUCLEI BENEFICIARI DEL REDDITO DI CITTADINANZA E PERSONE COINVOLTE. MARZO 2020. ITALIA, LOMBARDIA E PROVINCE

	Valori assoluti		In percentuale sul totale	
	Nuclei	Persone coinvolte	Nuclei	Persone coinvolte
Bergamo	6.946	15.525	1.5%	1.4%
Brescia	10.237	22.653	1.9%	1.8%
Como	3.495	7.148	1.3%	1.2%
Cremona	2.886	6.502	1.9%	1.8%
Lecco	1.693	3.596	1.2%	1.1%
Lodi	1.838	4.156	1.9%	1.8%
Mantova	3.387	7.743	1.9%	1.9%
Milano	37.123	77.015	2.4%	2.4%
Monza-Brianza	5.845	12.742	1.6%	1.5%
Pavia	7.064	15.271	2.9%	2.8%
Sondrio	1.065	2.151	1.3%	1.2%
Varese	7.285	15.819	1.9%	1.8%
Lombardia	88.864	190.321	2.0%	1.9%
Italia	1.073.294	2.550.837	4.1%	4.2%

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Inps e Istat

Resta poi irrisolto il nodo dell'efficacia delle politiche attive previste nei Patti per il Lavoro e nei Patti per l'Inclusione sociale. La fusione delle funzioni di contrasto alla povertà e di attivazione al lavoro in un unico strumento presta il fianco a diversi meccanismi perversi, generando pericolose "trappole di povertà", che disincentivano la ricerca di un lavoro poiché i guadagni che si otterrebbero non sono sufficienti per compensare adeguatamente la perdita dei trasferimenti sociali¹⁸. Ha suscitato forti perplessità inoltre la scelta di perseguire la strada già battuta (senza successo) dei centri per l'impiego potenziati da migliaia di "navigator" spesso privi di competenze specifiche: essa sembra ricondurre il problema della disoccupazione al mancato incrocio tra domanda e offerta di lavoro, senza fornire adeguate risposte all'esigenza di aumentare l'offerta di manodopera qualificata attraverso la formazione e di aumentare la domanda attraverso efficaci politiche di sviluppo. Un aspetto spesso poco considerato delle condizioni reddituali-patrimoniali della popolazione è la situazione abitativa. In Lombardia, ogni 100 euro di reddito, 11,5 sono destinati in media alle spese per l'abitazione. Il 76,7% delle famiglie gode di un'abitazione di proprietà mentre il 23,3% ha un contratto di affitto (dati ISTAT riferiti al 2018), che rappresenta una delle principali voci di spesa, soprattutto nelle aree metropolitane. La percentuale di famiglie locatarie era limitata al 19,5% nel 2008. Al sopraggiungere di situazioni di difficoltà individuale o al mutare delle condizioni del mercato immobiliare, possono quindi verificarsi dilazioni e rateizzazioni dei pagamenti della parte locataria o anche situazioni di morosità, spesso incolpevole. I provvedimenti di sfratto emessi durante l'anno (qui espressi nella forma di tassi per 1.000 famiglie) e rilevati dal Ministero dell'Interno (Anni vari) esprimono pertanto un indicatore di disagio abitativo grave sul quale gli enti locali sono chiamati a intervenire, sia mettendo in atto piani efficaci di edilizia abitativa in una logica di lungo periodo, sia "tamponando" le situazioni critiche di morosità incolpevole attraverso la predisposizione di soluzioni anche provvisorie per le famiglie colpite da sfratto oppure sostegni economici mirati alla copertura del canone. Anche se il conteggio effettuato dal Ministero dell'Interno comprende gli sfratti effettuati per necessità del locatore o per finita locazione, questi rappresentano appena l'8% del totale. La maggior parte degli sfratti è determinata da morosità o altre ragioni riconducibili all'inquilino.

Questa forma di disagio non discende necessariamente ed esclusivamente dalle condizioni materiali della popolazione, ma ha a che fare anche con i modelli abitativi prevalenti. Così sembra logico assumere (e alcune verifiche effettuate sembrano confermarlo) che la diffusione degli sfratti sul territorio nazionale abbia una relazione diretta con la percentuale di individui che vivono in affitto e non soltanto con le condizioni economiche delle famiglie.

Nel 2018 in Lombardia sono stati emessi 8.752 provvedimenti di sfratto ogni 1.000 famiglie residenti (il 25% in meno rispetto all'anno precedente). È un tasso inferiore a quello della maggior parte delle grandi regioni italiane che, tuttavia, se studiato per provincia, consente di individuare alcune situazioni di particolare criticità (Tabella 8). Se nelle province di Sondrio, Bergamo e Lecco il tasso di sfratti risulta molto contenuto, in quelle di Pavia e Varese supera il valore di 3 per mille famiglie, suggerendo che la questione abitativa meriti un'attenzione particolare in questi territori.

Tabella 8 - PROVVEDIMENTI DI SFRATTO EMESSI NEL 2018. ITALIA, GRANDI REGIONI DEL NORD E PROVINCE DELLA LOMBARDIA

	Totale	Valori assoluti	Valori per 1.000 famiglie
		Variazione % rispetto al 2017	residenti
Italia	56.140	-6%	2,2
Piemonte	5.610	+13%	2,8
Veneto	2.912	-6%	1,4
Emilia-Romagna	4.175	-9%	2,1
Lombardia	8.752	-8%	1,9
<i>Bergamo</i>	<i>697</i>	<i>+59%</i>	<i>1,5</i>
<i>Brescia</i>	<i>1.063</i>	<i>-18%</i>	<i>2,0</i>
<i>Como</i>	<i>521</i>	<i>+1%</i>	<i>2,0</i>
<i>Cremona</i>	<i>279</i>	<i>-15%</i>	<i>1,8</i>
<i>Lecco</i>	<i>206</i>	<i>-15%</i>	<i>1,4</i>
<i>Lodi</i>	<i>205</i>	<i>+6%</i>	<i>2,1</i>
<i>Mantova</i>	<i>358</i>	<i>-9%</i>	<i>2,1</i>
<i>Milano</i>	<i>2.566</i>	<i>-19%</i>	<i>1,6</i>
<i>Monza-Brianza</i>	<i>767</i>	<i>+9%</i>	<i>2,0</i>
<i>Pavia</i>	<i>807</i>	<i>-12%</i>	<i>3,3</i>
<i>Sondrio</i>	<i>76</i>	<i>-4%</i>	<i>1,0</i>
<i>Varese</i>	<i>1.207</i>	<i>+2%</i>	<i>3,1</i>

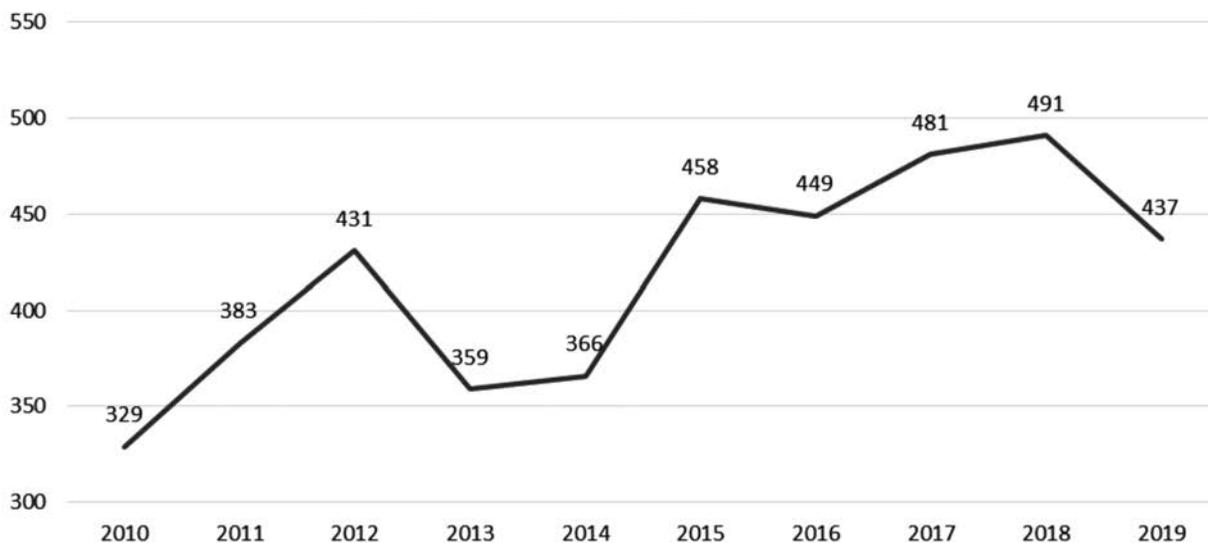
Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Ministero dell'Interno e Istat

ANALISI QUANTITATIVA DEGLI ACCORDI

Questo capitolo è dedicato all'analisi quantitativa dell'attività negoziale svolta in Lombardia nel corso del 2019. Seguendo lo schema proposto nei precedenti rapporti, verranno illustrate le caratteristiche della negoziazione attraverso confronti spaziali e temporali. Nel dettaglio, concentreremo l'attenzione sul tipo di enti firmatari, sulle loro caratteristiche e sulle tematiche oggetto di negoziazione.

Complessivamente, sono 437 gli accordi validi per il 2019: un dato che interrompe una tendenza positiva iniziata nel 2014, culminata con il massimo di 491 accordi raggiunto nel 2018.

Figura 6 - EVOLUZIONE DEL NUMERO COMPLESSIVO DI ACCORDI. LOMBARDIA. PERIODO 2010-2019



Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia

Come negli anni precedenti, la maggior parte dei documenti (397) rappresentano accordi siglati con singoli comuni (dei quali 162 accordi in senso stretto, 133 verbali di incontro e 102 protocolli d'intesa), 13 con comuni associati in unioni¹⁹, 12 con gli Ambiti di Zona (enti sovracomunali deputati alla gestione associata dei servizi), 7 con le Agenzie di Tutela della Salute, 2 con le Aziende Socio Sanitarie Territoriali, 1 con una Residenza Sanitaria Assistenziale, 2 con le Comunità Montane (Tabella 9). Come nel 2018, non sono stati sottoscritti accordi con i Consigli di Rappresentanza dei Sindaci, mentre è ripresa l'attività negoziale con la Regione Lombardia (2 accordi) e con l'ANCI (1 accordo).

Tabella 9 - DISTRIBUZIONE CONGIUNTA DEGLI ACCORDI PER COMPENSORIO E TIPO DI ENTE. ANNO 2019. LOMBARDIA

Compensorio	Comuni	Unioni di comuni	Ambiti di Zona	CDR	ATS	ASST	Comunità montana	RSA	Totale per compensorio
Bergamo	2								2
Brescia	130	4	3		4				141
Brianza	24				2				26
Como	8								8
Cremona	3					1			4
Lecco	39								39
Lodi	30	6	1						37
Mantova	52	3							55
Milano	27					1		1	29
Pavia	41		6				2		49
Sondrio	3		1		1				5
Ticino-Olona	2								2
Valle Camonica	4		1						5
Varese	32								32
Regione Lombardia									2
Anci									1
Totale per tipo di	397	13	12	0	7	2	2	1	437

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia

L'interlocuzione con la Regione e l'ANCI va considerata positivamente perché consente di valicare i limiti comunali, ampliando sia le materie che possono essere oggetto di negoziazione sia la popolazione potenzialmente interessata dalle decisioni assunte da parte degli enti firmatari. Ciononostante, nel 2019 la negoziazione in Lombardia ha accentuato la sua tendenza a privilegiare l'interlocuzione con i comuni in forma singola. Rispetto all'anno precedente, gli accordi di questo tipo, pur essendo diminuiti di 22 unità in valori assoluti, sono passati dall'88% al 94% del totale. Per quanto riguarda gli enti sovracomunali, si rileva un aumento dell'attività soltanto con le comunità montane, essendosi aggiunto l'Oltrepò Pavese all'Alta Valtellina. Sono diminuiti invece gli accordi con le ATS (da 12 a 7), con le ASST (da 8 a 2) e con gli Ambiti di Zona (da 14 a 12), enti che hanno assunto negli ultimi anni maggiori competenze nell'organizzazione dei servizi, più orientata ad una gestione associata rispetto al passato.

Come già evidenziato nei precedenti rapporti, il calo della negoziazione con gli Ambiti di Zona è particolarmente rilevante se si osserva un arco di tempo più esteso. Nel 2015, infatti, gli accordi siglati con questi enti sono stati 82, un numero che si è bruscamente ridotto nel 2016 senza più mostrare segnali di ripresa. A questo proposito, rileviamo che la promozione di attività negoziali a livello sovracomunale presenta numerosi vantaggi perché può rispondere a specifiche criticità che talvolta affliggono la prassi tradizionale, quando questa identifica l'ente comunale come interlocutore privilegiato. Infatti, la contrattazione svolta al livello degli ambiti territoriali e degli altri enti sovracomunali, oltre a poter incidere maggiormente sulla programmazione, contribuisce essa stessa a adottare una gestione associata delle funzioni amministrative e dei servizi e può favorire processi di unione e fusione tra comuni, determinanti per conseguire economie di scala e rimuovere le inefficienze e, di conseguenza, permettere agli enti locali di liberare risorse da destinare, ad esempio, alla riduzione dell'imposizione fiscale e delle tariffe o al potenziamento dei servizi. Inoltre, la negoziazione per ambiti territoriali va incontro all'obiettivo di ridurre le disuguaglianze generate da una gestione su piccola scala che rischia di produrre differenze difficilmente giustificabili –

anche tra comuni limitrofi – nella qualità, nella quantità e nei costi delle prestazioni erogate. La questione è di particolare rilievo in Lombardia che, come le altre regioni del Nord-Ovest, presenta un numero di municipalità molto elevato in relazione alla popolazione residente (con 10 milioni di abitanti distribuiti su 1.509 comuni²⁰). Anche nel 2019 tuttavia la negoziazione in Lombardia tende ad avere luogo con i rappresentanti dei comuni in forma non associata.

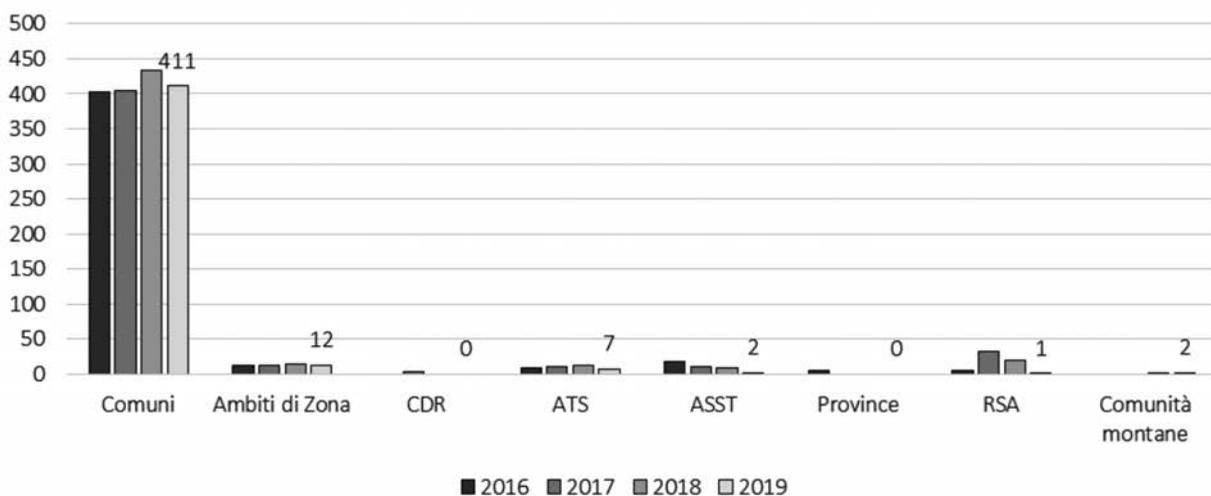
Peraltro, va sottolineato come l'attività negoziale, pur essendosi diffusa maggiormente nei comuni di dimensioni medio-grandi tra 20mila e 50mila abitanti, nel 2019 ha mostrato un netto calo nelle città con più di 50mila abitanti, soltanto nove delle quali – a fronte delle venti dell'anno precedente – sono state coinvolte nella negoziazione. Ferma restando l'importanza di coinvolgere i comuni di piccole dimensioni che più faticano a sviluppare un'offerta di servizi adeguata, gli accordi sottoscritti con i comuni di più grandi dimensioni favoriscono una più ampia *copertura* della popolazione interessata dalle misure concertate.

Da un punto di vista territoriale, è confermata la dinamica positiva nel Comprensorio di Brescia, storicamente il più attivo, dove sono stati firmati 141 accordi, prevalentemente da amministrazioni comunali (130). Rispetto al 2018 si segnala poi una crescita nei comprensori di Lodi (da 36 a 37), di Sondrio (da 2 a 5) e di Milano (da 19 a 29), mentre nelle restanti divisioni territoriali si osserva un calo, ad eccezione di Pavia dove gli accordi si sono stabilizzati a 50. Riduzioni consistenti hanno interessato Como, Lecco, Varese e Cremona, comprensorio dove l'attività negoziale ha prodotto 4 accordi, mentre soltanto due anni prima, con 63 documenti, si collocava tra i più attivi. Perdura la difficoltà di radicamento della negoziazione nella bergamasca, dove nonostante i molti momenti di discussione e trattativa risulta difficile ormai da diversi anni giungere ad una formalizzazione dell'attività concertativa con i comuni. Nel comprensorio bergamasco sono stati sottoscritti soltanto un accordo con il Comune Capoluogo e con il comune di Villa di Serio, mentre non è stata rinnovata l'attività con Zogno e con i sei Ambiti di Zona coinvolti nel 2018.

Anche nel 2019 non è decollata l'attività nei comprensori del Ticino Olona (4 accordi) e della Valle Camonica (2 accordi).

Figura 7 - ACCORDI IN VALORI ASSOLUTI. LOMBARDIA. PERIODO 2016-2019

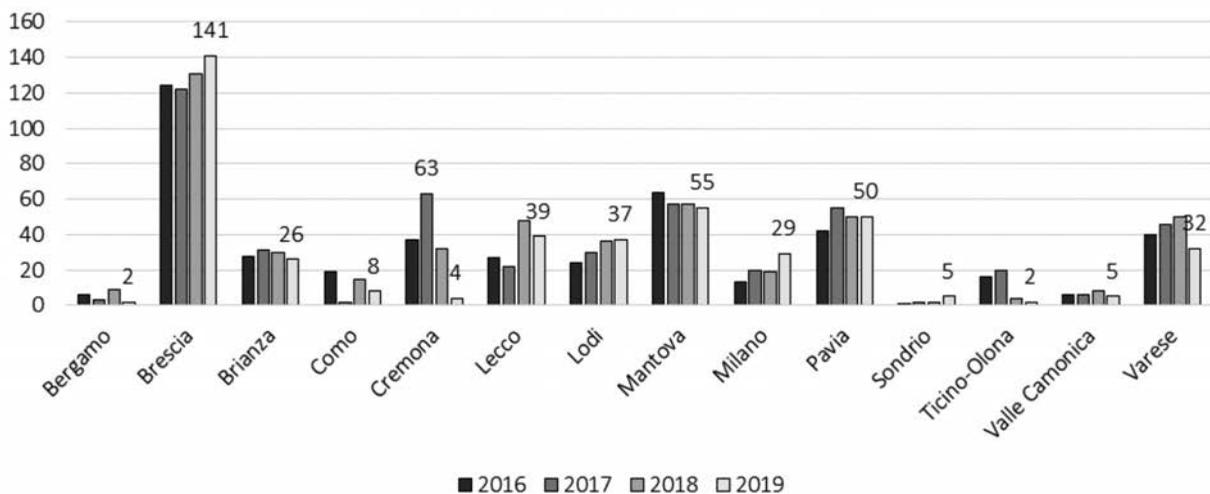
7A. Numero di accordi per tipo di controparte



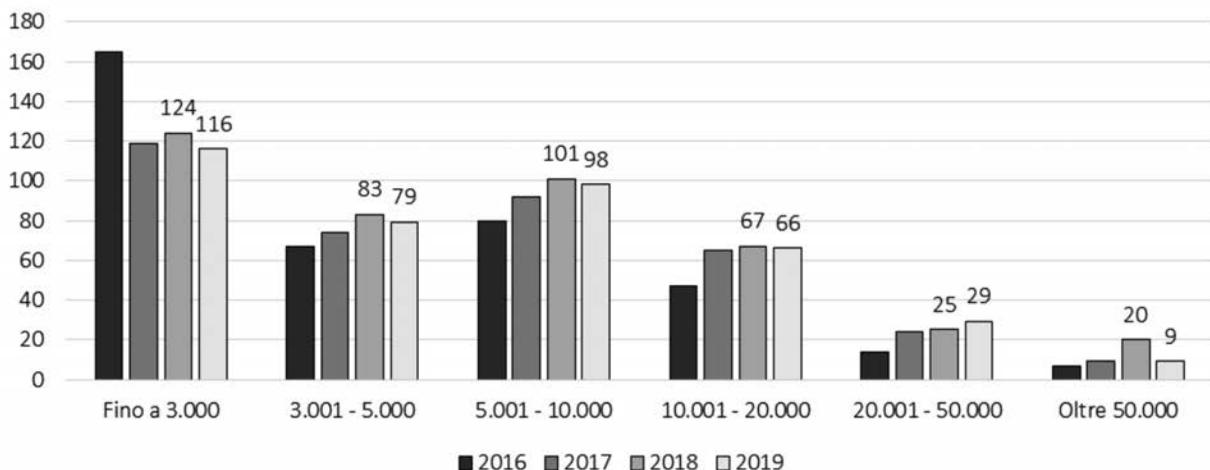
(segue nella pagina successiva)

Figura 7 - ACCORDI IN VALORI ASSOLUTI. LOMBARDIA. PERIODO 2016-2019

7B. Numero di accordi per Comprensorio



7C. Numero di accordi sottoscritti dai comuni per classe di ampiezza demografica



Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia e Istat

In sintesi, nel 2019 i comuni negoziatori (in forma singola e associata in unioni) sono stati 393, ovvero il 26% del totale. Questi sono composti da un 21,9% di comuni che hanno confermato la negoziazione già svolta nel 2018 e da un 4,1% di comuni “nuovi negoziatori” rispetto all’anno precedente. Il 74% dei comuni, invece, non ha firmato accordi nel 2019. Questo gruppo si compone di un 68,9% che non ha svolto attività di negoziazione né nel 2018 né nel 2019 e di un 5,1% che, dopo aver negoziato nel 2018, non è stato coinvolto nell’anno successivo.

Tabella 10 - DISTRIBUZIONE DEI COMUNI PER COMPENSORIO RISPETTO ALL'ATTIVITÀ DI NEGOZIAZIONE CONDOTTA NEL 2018 E NEL 2019

	Negoziatori confermati	Nuovi negoziatori	Ex negoziatori	Continuano a non negoziare	Totale
Bergamo	0,5%	0,5%	0,5%	98,6%	100,0 %
Brescia	80,8%	2,6%	3,3%	13,2%	100,0 %
Brianza	37,0%	7,4%	11,1%	44,4%	100,0 %
Como	4,1%	1,4%	6,1%	88,5%	100,0 %
Cremona	1,8%	0,9%	3,5%	93,8%	100,0 %
Lecco	41,9%	2,3%	12,8%	43,0%	100,0 %
Lodi	49,2%	4,8%	1,6%	44,4%	100,0 %
Mantova	75,0%	7,8%	3,1%	14,1%	100,0 %
Milano	11,0%	18,3%	7,3%	63,4%	100,0 %
Pavia	17,2%	4,3%	4,3%	74,2%	100,0 %
Sondrio	0,0%	3,9%	0,0%	96,1%	100,0 %
Ticino-Olona	2,0%	2,0%	6,0%	90,0%	100,0 %
Valle Camonica	3,9%	1,3%	3,9%	90,8%	100,0 %
Varese	14,4%	8,6%	12,9%	64,0%	100,0 %
Lombardia	21,9%	4,1%	5,1%	68,9%	100,0 %

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia e Istat

Per studiare lo sviluppo e l'effettiva presenza dell'attività negoziale nei territori ci siamo avvalsi di due indicatori: il tasso di *diffusione* e il tasso di *copertura*. Il primo esprime la percentuale di comuni che – individualmente o in forma di unione – hanno sottoscritto accordi nel corso del 2019, e consente di rilevare lo sviluppo della negoziazione a livello istituzionale. Il secondo esprime la percentuale di popolazione residente nei comuni firmatari rispetto al totale dei residenti e consente di rilevare la porzione di abitanti che beneficia degli interventi concordati. Il tasso di diffusione regionale è del 26% e il tasso di copertura del 49,2%, mostrando indirettamente che la negoziazione ha una diffusione maggiore nei comuni di dimensioni medie e grandi rispetto ai comuni piccoli. Entrambi gli indici si sono ridotti rispetto al 2018, quando erano pari rispettivamente al 27,1% e al 49,5%.

Come suggerito dalla disamina dei valori assoluti, i tassi di diffusione più bassi (< 6%) si rilevano nei comprensori di Bergamo, Como, Cremona, Sondrio, Ticino-Olona e Valle Camonica. Il tasso di copertura di Bergamo, Cremona e Sondrio, tuttavia, sono significativamente più elevati ri-

spetto ai rispettivi tassi di diffusione, mostrando come il coinvolgimento dei comuni capoluogo di Provincia e di altre municipalità di grandi dimensioni consenta di estendere i benefici della negoziazione ad una percentuale di popolazione molto ampia, anche in presenza di un'attività poco capillare. Ampi scarti tra i tassi di copertura e diffusione si osservano anche nei comprensori di Lecco e Milano, dove gli accordi firmati con diversi comuni popolosi come Milano, Rho, Paderno Dugnano, Pioltello, Lecco e Merate hanno consentito di coinvolgere porzioni significative della popolazione residente.

Il comprensorio di Brescia si conferma anche nel 2019 quello con i più alti tassi di diffusione (con una percentuale di comuni firmatari pari all'83,4%) e di copertura (con una percentuale di popolazione residente nei comuni firmatari pari al 92,7%), seguito da Mantova, che ha un tasso di diffusione dell'82,8% e un tasso di copertura dell'89,5%.

Tabella 11 - TASSI DI DIFFUSIONE E TASSI DI COPERTURA DEGLI ACCORDI FIRMATI DAI COMUNI E DALLE UNIONI DI COMUNI. LOMBARDIA E COMPRESORI. ANNO 2019

	Tasso di diffusione	Tasso di copertura
Bergamo	0,9%	12,2%
Brescia	83,4%	92,7%
Brianza	44,4%	54,4%
Como	5,4%	9,0%
Cremona	2,7%	31,0%
Lecco	44,2%	76,6%
Lodi	54,0%	74,0%
Mantova	82,8%	89,5%
Milano	29,3%	65,4%
Pavia	21,5%	37,4%
Sondrio	3,9%	23,7%
Ticino-Olona	4,0%	9,9%
Valle Camonica	5,3%	13,5%
Varese	23,0%	23,6%
Lombardia	26,0%	49,2%

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia e Istat

Come già rilevato, i tassi di copertura sono più elevati dei tassi di diffusione, evidenziando che i comuni che sottoscrivono accordi hanno, in media, una dimensione più elevata. Si osservi, a questo proposito, che i tassi di diffusione e di copertura tendono a crescere con la classe di ampiezza demografica dei comuni (Tabella 12). Se quasi la metà (46,7%) dei comuni con più di 50.000 abitanti hanno svolto attività negoziale, nei piccolissimi comuni fino a 1.000 abitanti il tasso di diffusione si ferma al 4,4%. Allo stesso tempo, rileviamo che l'attività negoziale è più intensa (sia in termini di diffusione sia in termini di copertura) nelle aree pianeggianti e collinari rispetto a quelle montuose, dove è più consistente la presenza di insediamenti a rischio di marginalizzazione con livelli critici nell'offerta di servizi di cittadinanza essenziali quali sanità, scuola e trasporto (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2013).

Tabella 12 - TASSI DI DIFFUSIONE E TASSI DI COPERTURA PER ALCUNE CATEGORIE DI COMUNI. LOMBARDIA. ANNO 2019

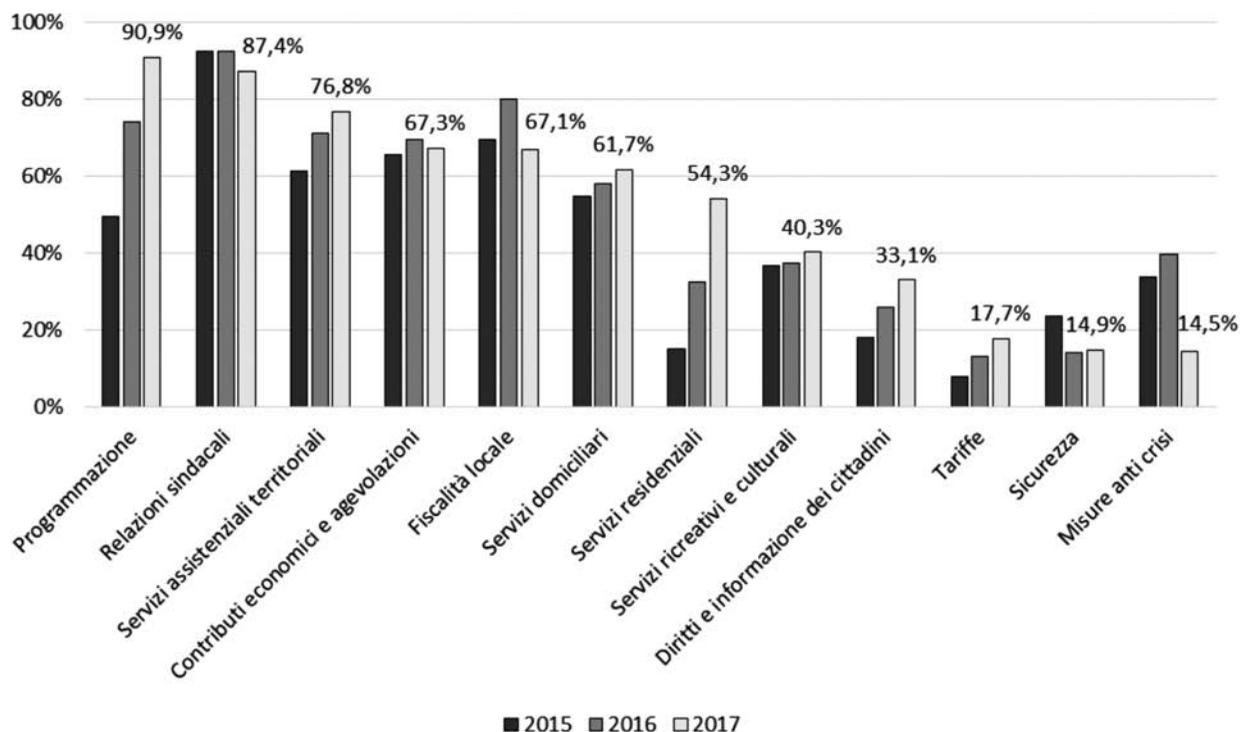
	Tasso di diffusione	Tasso di copertura
Classe di ampiezza demografica		
Fino a 1.000 Abitanti	4,4%	5,4%
1.001 - 3.000 Abitanti	22,8%	24,3%
3.001 - 5.000 Abitanti	30,9%	31,0%
5.001 - 10.000 Abitanti	34,1%	34,4%
10.001 - 20.000 Abitanti	52,9%	52,3%
20.001 - 50.000 Abitanti	49,2%	47,9%
Oltre 50.000 Abitanti	46,7%	77,7%
Zona altimetrica		
Pianura	31,4%	52,4%
Collina	31,8%	46,9%
Montagna	13,4%	32,5%
Grado di urbanizzazione		
Basso	20,7%	35,2%
Intermedio	29,4%	40,2%
Alto	35,2%	63,7%
Lombardia	26,0%	49,2%

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia e Istat

Considerando l'ultimo triennio di rilevazione disponibile (2015-2017), l'analisi delle materie affrontate mostra una tendenza alla stipula di accordi multi-tematici. Tra il 2015 e il 2016 la media dei raggruppamenti tematici²¹ per accordo è passata da 5,3 a 6,1, mentre nel 2017 è risultata pari a 6,3. Questi risultati mostrano il tentativo dell'attività negoziale di affrontare la pluralità dei bisogni sociali, riconoscendone l'interdipendenza.

Nel 2017 si conferma molto elevata l'incidenza dei temi legati alla definizione delle relazioni sindacali e delle modalità procedurali (attuazione dell'accordo, verifica, riconoscimento delle OO.SS, ...) e cresce sostanzialmente rispetto ai due anni precedenti – divenendo il più affrontato – quello della Programmazione, un'area che coinvolge, tra i tanti, gli interventi relativi agli investimenti, all'analisi della domanda, alla formazione degli assistenti familiari, al sostegno del terzo settore e alla razionalizzazione delle funzioni amministrative (unioni e fusioni di comuni). Cresce fino al 76,8% l'incidenza delle tematiche relative ai servizi di assistenza territoriale (infanzia, sostegno alle disabilità e ai soggetti fragili, segretariato sociale, ...), seguono i contributi economici e le agevolazioni tariffarie (67,3%) e gli interventi inerenti alla fiscalità locale (67,1%). È in aumento anche l'incidenza delle tematiche che interessano la popolazione anziana: gli accordi che includono interventi relativi ai servizi domiciliari (SAD, ADI, Telesoccorso, ...) superano il 60% e, soprattutto, crescono dal 32,5% al 54,3% gli accordi che prevedono interventi per i servizi residenziali: una variazione che pare coerente con l'incremento degli accordi stipulati con le RSA nel corso del 2017. Tuttavia, bisogna specificare che l'80% degli accordi che includono le tematiche dei servizi residenziali sono stati sottoscritti dagli enti comunali che hanno la titolarità o che finanziano le strutture. Seguono, infine, per incidenza, le aree dei Servizi ricreativi e culturali, dei Diritti e dell'informazione dei cittadini, delle Tariffe, della Sicurezza e delle Misure anticrisi (Figura 8). L'incidenza di quest'ultima area tematica, che include le misure di sostegno al reddito e all'occupazione e i voucher lavorativi, è diminuita drasticamente tra il 2016 e il 2017 (dal 39,9% al 14,5%).

Figura 8 - INCIDENZA DELLE AREE TEMATICHE NEGLI ACCORDI. LOMBARDIA. PERIODO 2015-2017



Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia

Dei raggruppamenti tematici considerati nella Figura 8, quello della fiscalità locale è stato affrontato con elevata frequenza nel triennio 2015-2017 (80% degli accordi del 2016 e 67% degli accordi del 2017). I tributi (IMU, TASI, tasse sui rifiuti, addizionale all'IRPEF) rappresentano la principale voce delle entrate proprie dei comuni ed è obiettivo della negoziazione sindacale operare affinché la loro applicazione avvenga secondo criteri di equità, tutelando le fasce più deboli e, in particolare, i redditi da lavoro e i redditi da pensione. In relazione all'addizionale comunale all'IRPEF, le richieste del Sindacato vertono sia sull'introduzione/estensione della multi-aliquota sia sulla disciplina di una soglia di reddito al di sotto del quale i contribuenti sono sollevati dall'onere della contribuzione. Nel primo caso, l'obiettivo della negoziazione è introdurre o rafforzare il principio della progressività fiscale. Nel secondo caso è quello di salvaguardare il potere d'acquisto delle fasce più deboli.

In conclusione di questo capitolo, proponiamo un'analisi della relazione statistica tra la partecipazione dei comuni all'attività negoziale e l'applicazione dei principi di equità fiscale richiesti dal Sindacato. Con riferimento al 2019, la Tabella 13 mostra che i comuni negozianti applicano il sistema progressivo nel 37,3% dei casi, contro il 21,7% dei non negozianti. L'indice statistico Odds Ratio, che misura l'associazione tra variabili, pari a 2,1 conferma la presenza di un'associazione positiva tra la propensione dei comuni a negoziare e quella ad applicare un sistema d'imposizione progressivo.

Tabella 13 - CONTRATTAZIONE E PROGRESSIVITÀ DELL'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF. COMUNI DELLA LOMBARDIA. ANNO 2019

	Addizionale applicata secondo il sistema progressivo	Addizionale con l'aliquota unica	Totale
Comuni che non hanno sottoscritto accordi	21,7%	78,3%	100,0%
Comuni che hanno sottoscritto accordi	37,3%	62,7%	100,0%

Nota 1: Odds Ratio = 2,1. Un valore superiore a 1 indica associazione positiva.

Nota 2: Sono esclusi dall'analisi i comuni che non applicano l'addizionale comunale.

Nota 3: Definiamo "sistema progressivo" quello che prevede aliquote multiple le quali, secondo la disciplina del tributo, devono necessariamente essere articolate secondo i medesimi scaglioni di reddito stabiliti per l'IRPEF nazionale, nonché diversificate e crescenti in relazione a ciascuno di essi.

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia e Mef

Allo stesso modo, la Tabella 14 rivela che i comuni negoziatori applicano anche la soglia di esenzione in proporzione maggiore (72,7%) rispetto agli altri (47,0%). In questo caso, l'Odds Ratio è pari 3,0.

Tabella 14 - CONTRATTAZIONE E SOGLIA DI ESENZIONE NELL'APPLICAZIONE DELL'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF. COMUNI DELLA LOMBARDIA. ANNO 2019

	Presenza di esenzioni per i redditi bassi	Addizionale applicata a tutti i contribuenti	Totale
Comuni che non hanno sottoscritto accordi	47,0%	53,0%	100,0%
Comuni che hanno sottoscritto accordi	72,7%	27,3%	100,0%

Nota 1: Odds Ratio = 3,0. Un valore superiore a 1 indica associazione positiva.

Nota 2: Sono esclusi dall'analisi i comuni che non applicano l'addizionale comunale.

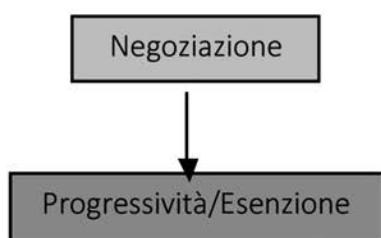
Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Spi Cgil Lombardia e Mef

Va precisato che questi risultati non implicano un nesso causale tra la pratica della negoziazione e l'applicazione della progressività e dell'esenzione. Nella maggior parte dei casi, infatti, i comuni (negoziatori e non) non hanno modificato il regolamento nel 2019 e, pertanto, tra le due variabili

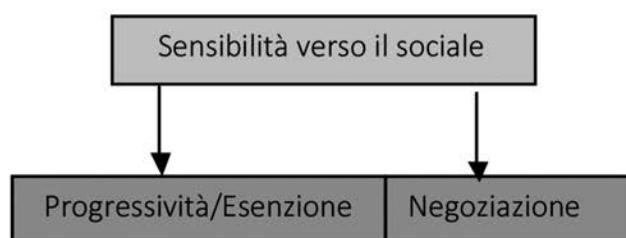
li delle tabelle 13 e 14 non può sussistere una relazione diretta. Anche se i comuni tendono a confermare la pratica concertativa di anno in anno, non è comunque possibile affermare che la negoziazione condotta negli anni precedenti abbia influenzato positivamente la presenza di progressività ed esenzioni nel 2019. Questo è certamente plausibile (e verosimile, per molti casi), ma può anche darsi la possibilità che i Comuni più attenti alle tematiche del sociale siano anche i più inclini sia a introdurre sistemi di imposizione più equi sia a condurre una negoziazione con il Sindacato per tutelare le istanze delle fasce più deboli (e anche questo sembrerebbe ragionevole). La Figura 9 schematizza i due meccanismi appena ipotizzati.

Figura 9 - IPOTESI DI MECCANISMI CAUSALI RESPONSABILI DELLA RELAZIONE TRA NEGOZIAZIONE E SCELTE FISCALI DEI COMUNI.

9A. Primo meccanismo ipotizzato (relazione diretta): la negoziazione realizza le richieste di progressività e di esenzione da parte del Sindacato



9B. Secondo meccanismo ipotizzato (relazione apparente): i Comuni con maggiore attenzione verso il sociale realizzano la progressività fiscale e, allo stesso tempo, hanno più probabilità di negoziare. Non c'è un legame diretto tra negoziazione, progressività ed esenzione



Come già evidenziato nel precedente rapporto, il 2019 è stato un anno di spartiacque nella disciplina dei tributi locali. La Legge di Bilancio 2019, infatti, ha disposto la rimozione del blocco delle aliquote dei tributi locali introdotta nel 2016 dal Governo Renzi, che aveva contribuito a contenere la pressione fiscale. L'impossibilità di manovra tributaria unita al taglio dei trasferimenti centrali aveva indotto i comuni ad agire sull'unica leva rimasta: le tariffe dei servizi locali, che secondo la Ufficio Studi CGIA (2018) dal 2015 al 2018 sono aumentate in media del 5,1% in Italia, a fronte di una crescita del livello dei prezzi pari soltanto all'1,7%. Con lo sblocco delle aliquote, avendo l'80% dei comuni margini di manovra sia sull'addizionale IRPEF sia sull'IMU, era prevedibile che molte amministrazioni locali cercassero di reperire risorse aumentando le imposte a carico di cittadini e imprese: un problema che rischiava di colpire maggiormente le regioni del Centro-Nord, i cui comuni dispongono di maggiori margini di manovra fiscale grazie ad equilibri di bilancio più sani, rispetto a quelle del Mezzogiorno, dove una percentuale più alta di comuni aveva già deliberato le aliquote massime consentite dalla legge. Un'analisi preliminare condotta sulle 422 delibere dei comuni lombardi disponibili nell'aprile 2019 (IRES Lucia Morosini, Anni vari) anticipava come i casi di aumento della pressione fiscale nella nostra regione fossero prevalenti rispetto a quelli in cui le amministrazioni avevano deciso di abbassare le aliquote. Alcune testate giornalistiche avevano pubblicato osservazioni convergenti, su scala nazionale²².

Essendosi conclusa la fase di pubblicazione delle delibere, è oggi possibile disporre di un quadro aggiornato, includendo nell'analisi tutti i comuni lombardi.

È emerso che una maggioranza sostanziale ha confermato il sistema applicato nel 2018 mentre solo una parte minoritaria ha usufruito dello sblocco delle aliquote (Tabella 15). In ogni caso, questa minoranza è composta da un 8,6% che ha incrementato la pressione fiscale prevedendo un aumento di una o più aliquote oppure agendo sulla soglia di esenzione, che in alcuni casi è stata ri-

dotta, in altri rimossa e in altri ancora è stata ristretta ai soli redditi da lavoro dipendente e da pensione. In alcuni casi, l'aumento della pressione fiscale è stato conseguito con una revisione delle aliquote che ha accresciuto anche la progressività: è il caso, ad esempio, dei comuni di Garlate e Costa Serina, che sono passati ad un sistema multi-scaglione con un'aliquota minima pari all'aliquota unica del 2018; oppure di Busto Arsizio e Lentate Sul Seveso, che hanno aumentato sia l'aliquota sia la soglia di esenzione. Solo il 2,3% dei comuni ha ridotto pressione fiscale, quota che sale al 4,9% se si considera esclusivamente l'insieme dei comuni negozianti. In ogni caso, sia tra i comuni negozianti sia tra i comuni non negozianti le manovre sull'addizionale hanno prodotto in prevalenza un aumento del carico fiscale sulle famiglie: nell'8,6% dei comuni non negozianti e nell'8,5% dei comuni negozianti.

Tabella 15 - LE MANOVRE SULL'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF NEL 2019. COMUNI NEGOZIANTE E COMUNI NON NEGOZIANTE NEL 2019. LOMBARDIA

	Non negozianti	Negoziante	Totale
Conferma del sistema di aliquote del 2018*	89,9%	86,7%	89,1%
Aumento della pressione fiscale	8,6%	8,5%	8,6%
Riduzione della pressione fiscale	1,4%	4,9%	2,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

* Sono compresi i casi dei comuni che non hanno adottato l'addizionale nel 2018 e nel 2019.

Nota 1: l'aumento e la riduzione della pressione fiscale sono stati valutati come esito complessivo delle diverse manovre adottate dai comuni, che in alcuni casi hanno ridotto la pressione su alcune categorie di contribuenti e aumentato la pressione su altre categorie.

Nota 2: sono stati esclusi dall'analisi i comuni nati da fusioni nel 2019.

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su dati Mef

ANALISI QUALITATIVA DEGLI ACCORDI

In questo capitolo presentiamo un'analisi del contenuto di un campione di 14 accordi validi per il 2019, selezionati in base a criteri di rappresentatività territoriale (un accordo per ciascun Comprensorio) e di rilevanza dell'ente firmatario e delle materie trattate. Nella scelta, si è quindi data priorità agli accordi firmati con i comuni più grandi; per i comprensori di Milano, Sondrio e Brianza sono stati selezionati accordi con enti sovra-comunali²³.

Nel seguito proporremo una classificazione degli accordi basata sul loro grado di operatività e sul ruolo assunto dal Sindacato nella fase di progettazione e formulazione delle proposte. Successivamente, esporremo i contenuti dei principali provvedimenti oggetto di discussione che sono emersi dalla lettura dei documenti. Gli accordi selezionati trattano in modo estensivo tutti i raggruppamenti di materie individuati dalla classificazione dello Spi-Cgil riportata nella Figura 8.

Le tre tipologie adottate nella classificazione, già proposte in altri rapporti e rivelatesi efficaci per diverse annualità e diversi contesti geografici, sono quella del *Confronto con presa d'atto*, quella del *Confronto che prende avvio dalle proposte sindacali* e quella dell'*Intesa progettuale finalizzata ad assumere decisioni operative*. Le prime due possono essere ricondotte al filone della concertazione e si distinguono per il ruolo assunto dalla parte sindacale. La terza si riferisce alla negoziazione che si svolge attraverso l'approvazione di progetti, finalizzati a realizzare cambiamenti all'interno della programmazione dell'ente. Rappresenta spesso l'esito finale di una prassi concertativa svoltasi in momenti precedenti e con modalità riconducibili al confronto tra le parti. Va precisato che spesso, all'interno di uno stesso documento, coesistono almeno due approcci. Inoltre, sono molte le intese in cui si rilevano elementi di incertezza ed ambiguità relativamente al tipo di approccio sindacale alla negoziazione e nelle quali non è semplice stabilire se i contenuti sono il frutto di scelte condivise dalle parti oppure sono stati elaborati autonomamente dall'amministrazione comunale, con apprezzamento e condivisione del Sindacato. In ogni caso, la modalità progettuale risulta quella meno frequente.

Confronto con presa d'atto. Questa modalità di negoziazione fa riferimento a quei casi in cui le OO.SS. rivestono un ruolo marginale nella concertazione, la quale prende avvio e si sviluppa a partire da decisioni già adottate o in via di adozione da parte dell'Amministrazione locale. Include le situazioni in cui l'ente (spesso un comune) espone le proprie scelte di bilancio e i propri indirizzi, di cui il Sindacato "prende atto", esprimendo approvazione o dissenso (talvolta avanzando controproposte).

Pur essendo una modalità di confronto "passiva", essa non va necessariamente attribuita alla mancanza di proattività del Sindacato. Spesso documenta momenti di incontro di valore, durante i quali le parti costruiscono un legame e acquisiscono gli elementi conoscitivi sulla realtà locale necessari per elaborare proposte. Dal punto di vista del Sindacato, questi incontri possono rappresentare l'occasione per assicurare la propria presenza all'interno della vita istituzionale, per affermare i propri principi o per verificare gli sviluppi di decisioni di carattere operativo assunte nel corso degli anni.

Può essere utile, per comprendere la natura di questo approccio alla concertazione, citare alcune espressioni esemplificative. L'accordo con il Comune di Pavia, che in alcune sue parti si colloca in questa categoria, contiene una sezione dedicata alle aliquote dei tributi locali il cui incipit afferma esplicitamente l'unilateralità delle decisioni assunte: "L'Amministrazione comunale ha confermato le scelte adottate con il precedente Bilancio". Analoghe espressioni possono essere rilevate nell'accordo con il comune di Merate, il cui obiettivo consiste, da premesse, in un "avvio di un confronto". Si legge nel verbale: "Il Sindaco ci informa della approvazione del Bilancio Preventivo 2019" e poi "Il Sindaco ci illustra il Progetto, che faceva parte del programma elettorale, di realizzare un Polo Socio Sanitario".

L'accordo con l'ASST Rhodense mostra come la modalità della presa d'atto talvolta rappresenti

un'esplicita scelta del Sindacato, che necessita di acquisire informazioni su temi specifici (nel caso in esame, l'esito di una sperimentazione sulla riforma delle dimissioni protette): "ringrazia l'Azienda per aver accolto la richiesta di incontro e chiede di illustrare gli esiti della sperimentazione attuata. Segnala la disponibilità del Sindacato a collaborare per diffondere gli esiti della stessa presso tutti gli iscritti".

Confronto che prende avvio dalle proposte del Sindacato. In questo caso il confronto tra le parti avviene a partire dalle richieste del Sindacato, che ha un ruolo più attivo rispetto alla tipologia precedente. La concertazione supera la funzione di strumento finalizzato ad acquisire conoscenza e manifestare approvazione o dissenso, divenendo occasione per avanzare rivendicazioni e testare la condivisione di obiettivi comuni. Il grado di progettualità e di operatività delle proposte talvolta si mostra carente, rendendo difficile addivenire ad un accordo, anche in presenza di idee meritorie. Nella quasi totalità dei casi, il confronto non si attiva sulla base di una piattaforma sindacale scritta. Nell'accordo con l'ATS della Brianza riguardante la presa in carico e le liste di attesa, il Sindacato ha assunto questo tipo di ruolo propositivo previsto fin dalle prime righe recanti l'ordine del giorno ("Si discute sui temi in odg: Stato di attuazione legge regionale 23/2015 e proposte del sindacato confederale"). Da parte sindacale provengono segnalazioni alla direzione dell'ATS ("gli utenti riferiscono che i medici si limitano alla sola stesura del PAI senza dare altro supporto") in alcuni casi corredate da proposte ("le OO.SS. hanno un ritorno diverso da parte degli utenti sui tempi di attesa, che non corrispondono ai dati statistici. Ritengono utile verificare cosa spinge gli utenti per optare per le prestazioni a pagamento").

Anche il verbale di accordo con il comune di Villa di Serio lascia intravedere la presenza di un ruolo attivo del Sindacato nella concertazione. Sono diversi i punti all'ordine del giorno che aprono con le proposte, non sempre operative, della parte sindacale: "Le Organizzazioni sindacali propongono l'applicazione con un'ampia no tax area e per fasce di reddito [...] La richiesta di intervento ai Comuni è dettata soprattutto dalla opportunità per tutte le famiglie di ottenere il pagamento della retta di frequenza [...] Si propone come servizio alternativo al ricovero, a costo zero per le istituzioni. I Comuni, singoli o in forma associata, mettono a disposizione dei cittadini residenti degli appartamenti, nei quali sono disponibili da tre posti letto in su. [...] La assegnazione di contributi economici potrebbe essere strutturata come attualmente è regolamentato il REI o il Reddito di cittadinanza".

L'assenza di una piattaforma unitaria costituisce, sulla base delle evidenze raccolte, uno dei principali limiti di questo approccio alla negoziazione, spesso animato da idee innovative che tuttavia, per essere accolte e implementate con successo, richiederebbero una progettualità di più ampio respiro e di essere riconosciute dall'ente locale come iniziative condivise da altre realtà territoriali. Il protocollo d'intesa sottoscritto nel 2019 con ANCI Lombardia, che integra e aggiorna quello del 2016, è una novità positiva poiché, oltre a riprendere l'interlocuzione con un attore importante e capacità di leadership, propone delle linee guida che possono essere adottate nell'intera prassi negoziativa, consolidandone gli obiettivi e le strategie, a vantaggio della sua efficacia. Nel documento viene affermata l'importanza di concentrare il confronto

- sul tema della razionalizzazione e della semplificazione istituzionale;
- sulla valorizzazione della programmazione dei servizi sociali da svolgersi a livello sovracomunale mediante i Piani di Zona;
- sull'obiettivo dell'equità sociale nelle decisioni sulla compartecipazione alla spesa per i servizi, che andrebbe determinata attraverso il metodo dell'Isee con interpolazione lineare;
- sulla prosecuzione del riordino della rete di offerta socio-sanitaria nella direzione di un maggiore sviluppo delle cure domiciliari e intermedie;
- sulla maggiore attenzione alle problematiche della non autosufficienza, in relazione ai mutamenti della domanda sociale, proseguendo la negoziazione per un Fondo Regionale e una Retta Standard Regionale;

- sulla prosecuzione di uno studio da svolgersi a livello locale per evitare che le difficoltà strutturali di bilancio vengano affrontate con tagli al welfare e con la leva fiscale (considerato lo sblocco delle aliquote), coordinando gli sforzi fatti a livello locale con un'interlocuzione di ANCI e OO.SS con le istituzioni nazionali affinché “ridiano ossigeno finanziario di parte corrente ai bilanci comunali”;
- sul rafforzamento delle politiche per gli immigrati e i richiedenti asilo, dall'accoglienza, all'integrazione alla valorizzazione delle diverse culture;
- sulla necessità di proporre la sottoscrizione a livello locale di protocolli per lo svolgimento di lavori, acquisto di servizi e forniture da parte di comuni e aziende partecipate, per il rispetto delle clausole sociali, la promozione dell'impiego di forme contrattuali stabili e l'applicazione di contratti collettivi nazionali di lavoro;
- sullo sviluppo sostenibile, per la formulazione di politiche a livello locale orientate al raggiungimento dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030 (afferenti al benessere, all'istruzione, ai diritti umani e alla tutela dell'ambiente), al fine di “coniugare la cultura della attenzione all'ambiente e alla tutela del territorio e delle sue risorse (aria, acqua e suolo) con quella della prevenzione, della salute e del lavoro di qualità”. Il punto in oggetto verrà sviluppato con un successivo accordo che ne definirà gli indirizzi.

Intesa progettuale finalizzata ad assumere decisioni operative. Questa tipologia rappresenta spesso il punto di arrivo di una concertazione svolta secondo una o entrambe le modalità precedentemente descritte e vede coinvolte attivamente le organizzazioni sindacali, assieme ad altri attori, nell'elaborazione di progetti. Si tratta prevalentemente di accordi mono-tema sanciti da un protocollo d'intesa. Gli elementi caratterizzanti queste intese, spesso indicati nei verbali o nei documenti allegati, sono le premesse, gli obiettivi, i riferimenti normativi, gli strumenti (azioni, risorse, ...) i ruoli e i compiti dei diversi attori che prendono parte al progetto, le tempistiche, il cronoprogramma e i risultati attesi. Degli accordi analizzati sono due quelli rientranti in questa tipologia: quello con il comune di Abbiategrasso e la sua azienda speciale per i servizi alla persona, avente per oggetto l'integrazione del welfare pubblico con il welfare contrattuale nel territorio abbiatense; l'accordo con la comunità montana Alta Valtellina per l'istituzione di uno sportello e di un registro delle assistenti familiari.

Le tematiche degli accordi: le politiche sociali e socio-assistenziali

Le criticità del mercato del lavoro sono uno dei temi maggiormente citati nelle premesse degli accordi del 2019 e sono tenute in seria considerazione sia dalla controparte sindacale sia da quella dell'Amministrazione. Come anticipato nei capitoli precedenti, a causa del deterioramento del sistema produttivo dovuto alla crisi in corso, le tematiche del lavoro si imporranno all'attenzione dei *decision maker*, assumendo centralità anche a livello locale, dove la disoccupazione rischia di manifestarsi in forma di disagio economico e tensioni sociali. Nel 2019, sulla base degli accordi analizzati, le misure anticrisi e in favore dell'occupazione messe in atto includono:

- il sostegno all'inserimento socio-lavorativo, tramite borse lavoro, dei soggetti fragili le cui opportunità di trovare un impiego spesso dipendono da un intervento coordinato dei servizi di collocamento e dei servizi sociali: nel comune di Villa di Serio hanno preso la forma di “contratti di baratto”, ovvero di contributi economici erogati in cambio di prestazioni di volontariato, a Mantova quella delle borse lavoro per persone fragili, a Vescovato e Iseo quella dei *voucher*, mentre Pavia ha previsto percorsi socializzanti in favore degli utenti con disabilità del Servizio di Formazione all'Autonomia;
- il sostegno all'inserimento e al re-inserimento lavorativo, di tipo dipendente e indipendente, rivolto in modo particolare alle fasce più giovani, che sperimentano difficoltà nelle fasi di ingresso nel mercato del lavoro, e ai lavoratori *senior* che hanno perso l'impiego e rischiano di essere espul-

si definitivamente dalla vita produttiva. Per l'ammontare delle risorse destinate a questo capitolo di spesa e per l'eterogeneità degli interventi, vale la pena citare il caso di due comuni capoluogo. Il primo è quello di Pavia, che ha previsto tre fondi distinti: un contributo a fondo perduto alle aziende che assumono a tempo determinato o in apprendistato, al termine di un tirocinio (il contributo è maggiore se il lavoratore è donna, se ha meno di 29 anni o più di 45); un contributo alle nuove aziende nate sul territorio comunale (suddiviso in una quota per il commercio, una quota per l'industria e una quota per le startup); un contributo alla realizzazione di idee imprenditoriali analizzate e valutate dall'Università degli Studi di Pavia. Il secondo è quello di Mantova, che ha attivato nel 2017 il progetto #finalmenteunagioia, con cui il comune concorre direttamente alle spese di attivazione di tirocini per giovani lavoratori, prorogato con l'accordo del 2019. La stessa Amministrazione ha intrapreso a partire dal 2019 un'iniziativa rivolta a cittadini *over 50* espulsi dal mondo produttivo finalizzata a fornire competenze professionali nei settori del welfare socio-sanitario e dei servizi alla persona. Target privilegiato sono le donne a rischio di segregazione di genere;

- la tutela del benessere dei lavoratori del territorio. Questa è la direzione che ha ispirato l'accordo tra il Comune di Abbiategrasso, la sua azienda speciale per i servizi alla persona e le OO.SS. L'intesa mira a generare le condizioni favorevoli allo sviluppo di un'offerta di servizi di welfare per i lavoratori e le loro famiglie. Il Comune e l'azienda speciale metteranno a disposizione pacchetti di servizi di tipo sociale, educativo e assistenziale acquistabili dai lavoratori che usufruiscono di benefit e retribuzioni sotto forma di welfare integrativo. Compito della contrattazione aziendale sarà quello di promuovere una maggiore diffusione del welfare aziendale e dei servizi di conciliazione all'interno delle imprese del territorio. È previsto che, a partire dalle prestazioni inizialmente offerte, venga ampliato il ventaglio di benefit che compongono i pacchetti, coinvolgendo anche le ASST, le aziende partecipate e gli ambiti di zona. Verrà inoltre istituita una commissione per la *customer satisfaction* con il compito di raccogliere le esigenze di aziende e lavoratori.

Per il **contrasto alla povertà e al disagio economico**, le misure discusse negli accordi prevedono solitamente, in aggiunta ai servizi già garantiti dai comuni e alle misure di carattere nazionale (ReI fino al 2018 e in seguito RdC), fondi destinati al sostegno al pagamento delle tariffe e all'acquisto di beni primari caratterizzati da un vincolo di spesa. È questo il caso di Pavia (pagamento delle utenze domestiche), di Villa di Serio (asilo nido), di Mantova (spese dentistiche dei minori in affidamento) e di Lodi (spese urgenti incomprimibili). Quest'ultimo comune sostiene inoltre un centro per la raccolta e la distribuzione diretta di prodotti alimentari.

Le città di Pavia e di Mantova, poi, hanno sviluppato strumenti di sostegno al reddito finanziati a livello locale tramite i quali vengono erogati contributi economici alle famiglie in condizioni di disagio. Il capoluogo mantovano nel 2018 ha stanziato un milione di euro per questo capitolo, approvando circa 900 domande, un numero di poco inferiore a quello delle famiglie residenti nel comune cui è stato riconosciuto il Reddito di Cittadinanza (990) sulla base dei dati di novembre 2019.

Meritevoli di attenzione, poi, sono le proposte discusse nell'accordo del comune di Iseo, dove si proporrà ad alcune tipologie di imprese, artigiani ed esercizi commerciali operanti sul territorio l'attivazione di convenzioni sociali per l'accesso a beni e servizi a costo concordato. L'obiettivo è creare una convenzione per l'accesso a "servizi funebri dignitosi", una per operazioni di pronto intervento e manutenzione ordinaria domiciliare e una per l'istituzione del "giorno del risparmio" settimanale, nel quale i commercianti potranno mettere in vendita prodotti di prima necessità a prezzo di costo o con un ricarico massimo del 5%.

Nell'area del sostegno alla povertà si inscrivono anche gli interventi che guardano all'**emergenza abitativa**. In alcune realtà si è agito per fornire sostegno alla "domanda", con fondi destinati a coprire le situazioni di morosità incolpevole. Sono queste le misure discusse nei comuni di Lodi,

Pavia, Iseo e Villa di Serio, la cui Amministrazione ha concordato con le parti coinvolte e soggetti terzi una prassi che consente di suddividere i costi della morosità: il 50% viene coperto dalla Caritas, il 25% dal comune, il 10% dall'inquilino e il 15% da uno "sconto" del locatore. In alcuni casi è stata potenziata l'offerta abitativa attraverso strumenti come le residenze per housing sociale temporaneo finalizzato al sostegno di un percorso verso l'autonomia abitativa (Mantova) e la ristrutturazione e ri-certificazione del patrimonio immobiliare del comune destinabile ad alloggi ERP (Pavia). Il capoluogo pavese ha attivato l'Ufficio Accoglienza che tiene contatti con il locatore o l'ufficiale giudiziario per trovare una mediazione e verificare l'accesso ai sostegni regionali. A Lodi è in funzione un servizio di orientamento ai privati per l'housing sociale finalizzato all'incontro tra domanda e offerta di abitazioni in affitto a canoni socialmente accessibili e alla riqualificazione del patrimonio abitativo.

Nell'ambito dei **servizi socio-assistenziali**, gli accordi analizzati prevedono l'attuazione di diverse misure di sostegno alla permanenza delle persone non autosufficienti nel proprio domicilio e nella comunità di riferimento, che in molti casi consistono di servizi attivati autonomamente dal comune e rappresentano modalità di intervento consolidate e standardizzate. L'offerta, anche in considerazione della dimensione dei comuni inclusi nell'analisi, comprende una vasta gamma di servizi (assistenza domiciliare, infermeria, telesoccorso²⁴, pasti a domicilio, integrazione alle rette per le strutture residenziali e semi-residenziali, trasporto sociale prevalentemente erogato da soggetti del terzo settore, ...) ma risulta ancora poco orientata all'innovazione sociale e sembra spesso focalizzarsi esclusivamente sui bisogni della non autosufficienza, prestando poca attenzione ai processi di invecchiamento attivo. Alcuni accordi tuttavia lasciano intendere come lo sforzo delle amministrazioni, in collaborazione con gli attori il terzo settore, le parti sociali e gli uffici di ambito, stiano producendo sperimentazioni interessanti.

A Lodi è stato realizzato un progetto nei quartieri di Porta d'Adda e della Maddalena ("Tavolo di quartiere") finalizzato allo sviluppo di un welfare di comunità basato sul coinvolgimento delle associazioni locali, delle farmacie e dei singoli volontari. Con il coordinamento e l'azione di promozione dell'assistente sociale, sono state predisposte azioni finalizzate a costruire una rete di volontariato "di vicinato": mappatura dei bisogni (in particolare degli anziani fragili che vivono soli), creazione di una sede di quartiere dei servizi sociali, conferenze su aspetti medici e della vita quotidiana nella terza età. Visti i riscontri positivi sull'andamento del progetto e il suo consolidamento, si è deciso di proseguirlo nel 2019 e le OO.SS. hanno proposto di estenderlo ad altre zone della città. È emersa, dalla lettura di alcuni accordi, la necessità di intervenire sulla programmazione dei servizi, individuando nei distretti sociali una più efficace cabina di regia rispetto al singolo comune. L'organizzazione a livello sovracomunale consente infatti di promuovere una gestione associata, che favorisce l'estensione dei servizi e la loro accessibilità, di omogeneizzare le tariffe e coinvolgere gli enti con competenze in ambito socio-sanitario. Il comune di Caronno Pertusella ha comunicato di aver aderito ad un'iniziativa di ambito territoriale che produrrà un elenco di soggetti qualificati per la realizzazione di progetti di integrazione sociale e il contrasto della solitudine degli anziani. In diversi territori si è cercato di dare una risposta all'esigenza sempre più pressante di qualificare il lavoro di cura delle assistenti familiari. Con riferimento alla Legge Regionale 15/2015²⁵, l'accordo con la Comunità Montana dell'Alta Valtellina mira a dare seguito a una sperimentazione iniziata dalla Provincia nel 2007 (dal 2015 proseguita con le risorse della Comunità Montana) che prevedeva l'istituzione di uno sportello per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, la tenuta di un registro dei lavoratori qualificati del settore e la realizzazione di politiche attive per la formazione professionale. Mettendo in rete le esperienze di diversi attori istituzionali (Caritas, CGIL/CISL, servizi sociali, Mestieri Lombardia), l'iniziativa ha l'obiettivo di fornire formazione, valutazione delle competenze, orientamento e promozione della regolarità contrattuale e contributiva. Vanno in questa direzione alcune iniziative dei comuni di Villa di Serio, Brescia ed Iseo.

In tema di residenzialità, alcuni verbali sottolineano l'esigenza di un calmieramento delle tariffe

fe delle residenze assistenziali, legata alla presenza di un'offerta ridotta rispetto alle effettive esigenze del territorio. Le OO.SS. hanno proposto al comune di Lodi di istituire una TARI agevolata per queste strutture, legata ad un impegno di riduzione delle rette. Il comune di Brescia riferisce di aver firmato nel 2018 un protocollo d'intesa con l'ATS e gli enti gestori per l'istituzione di un albo di strutture che mettono a disposizione posti a tariffa agevolata. Lo stesso protocollo prevede l'introduzione della lista di attesa unica per le RSA che, tenendo conto di un punteggio determinato dalla situazione sanitaria e sociale dell'anziano, determina una graduatoria complessiva per tutte le strutture, sollevando il cittadino da diversi oneri connessi alla ricerca di un posto letto. Come documentato in altre sedi (IRES Lucia Morosini, 2019a), la rete delle strutture residenziali per anziani della Lombardia è meglio attrezzata rispetto a quella di altre regioni per quanto riguarda l'assistenza ad alto contenuto sanitario appannaggio delle RSA. Risulta invece carente per quanto riguarda le soluzioni di residenzialità leggera che offrono un'alternativa al ricovero, consentendo di colmare la rigida separazione tra l'anziano e la comunità. Alcune soluzioni di "de-institutionalization", che hanno trovato notevole sviluppo in alcuni paesi europei (Austria, Francia, Danimarca, Germania, Svezia), vengono discusse negli accordi esaminati. Il Comune di Brescia ha comunicato di aver adeguato le comunità famiglia della città agli standard delle C.A.S.A. istituite dal D.G.R 7776 del 17/01/2018 della Regione Lombardia, deputate all'accoglienza di un piccolo numero di ospiti anziani fragili o socialmente vulnerabili. A Villa di Serio, le OO.SS. hanno proposto al comune di adibire alcune strutture di proprietà pubblica ad *housing sociale* per persone fragili. Le spese per i servizi, la gestione dell'immobile e la badante "di condominio" sarebbero a carico degli ospiti che potrebbero quindi suddividere i costi, con significativi risparmi di spesa. Il Comune di Vescovato, con la collaborazione di studenti universitari e in alternanza scuola lavoro, sta valutando la realizzazione di alcuni progetti per abitazioni sociali e per un Villaggio Alzheimer. In ambito socio-sanitario, il confronto con l'ASST Rhodense, anche senza caratteri di operatività, ha consentito di approfondire alcuni aspetti riguardanti la riforma delle dimissioni protette attuata a livello regionale che prevede la riorganizzazione dei servizi esistenti (ADI), l'attivazione di nuovi (telemedicina per scompenso e terapia del dolore) e procedure innovative per facilitare il percorso di pazienti e caregiver con il coinvolgimento di ASST, servizi sociali e ambiti di zona. In un articolato confronto, oltre al disappunto espresso per le modalità di gestione della progettazione, le OO.SS. hanno affermato di non ritenere sufficienti i risultati della sperimentazione, pur condividendo l'obiettivo che l'ha ispirata, ovvero di spostare i servizi per i pazienti cronici dall'ospedale al territorio. Sono stati rilevati inoltre alcuni aspetti deficitari della presa in carico: la mancata diffusione del protocollo nell'intera ATS, l'insufficiente circolazione delle informazioni sulle strutture territoriali e il problema dei pazienti che non possono essere assistiti a domicilio e che necessiterebbero di strutture intermedie. La discussione è proseguita nel mese di luglio 2019 con la Regione Lombardia, che ha individuato nei PreSST (Presidi Socio Sanitari Territoriali) e nei POT (Presidi Ospedalieri Territoriali) le nuove unità dell'offerta territoriale. I primi, in coordinamento con i comuni, realizzeranno i servizi territoriali in un'ottica di integrazione socio-sanitaria, mentre i secondi saranno deputati all'erogazione di prestazioni residenziali sanitarie e sociosanitarie a media e bassa intensità per acuti e cronici e di prestazioni ambulatoriali e domiciliari. OO.SS. e Regione hanno espresso condivisione circa l'esigenza di far precedere il processo di riordino della rete territoriale da un'approfondita analisi del fabbisogno che definisca l'entità delle risorse e della dotazione di organico necessarie. Da parte sindacale, è emersa la proposta di realizzare in ciascuna ASST una struttura organizzativa deputata all'accompagnamento del paziente dimesso dall'ospedale, dal pronto soccorso o proveniente dal proprio domicilio verso i servizi di degenza territoriale. Nello stesso accordo, è stato affrontato il tema dei costi delle prestazioni ed è emersa condivisione verso la misura regionale che prevede l'esenzione dal superticket per i nuclei familiari a reddito medio e medio-basso con figli a carico o con componenti disabili. Alcune criticità della presa in carico sono emerse anche nel verbale di accordo con l'ATS della

Brianza. Durante l'incontro, convocato per discutere le modalità di miglioramento dell'iter della presa in carico, sono state discusse le difficoltà dovute all'assenza di integrazione socio-sanitaria, alla visione "ospedalocentrica" e allo scarso coinvolgimento dei Medici di Medicina Generale, spesso poco propensi alla PIC e poco supportivi nei confronti del paziente e delle famiglie: "agli sportelli OO.SS. gli utenti riferiscono che i medici si limitano alla sola stesura del PAI senza dare altro supporto (es. prenotazione, ecc.)".

Le tematiche degli accordi: l'addizionale comunale all'Irpef e gli altri tributi comunali

Come anticipato in conclusione del capitolo precedente, la tutela dei redditi delle persone (in particolare di quelli da lavoro e da pensione), attraverso la modulazione in senso progressivo delle aliquote dell'addizionale comunale all'IRPEF, è al centro della negoziazione con gli enti locali e rappresenta uno dei punti cardine delle piattaforme sindacali. In alcuni degli accordi esaminati è evidente la volontà da parte dei comuni di mantenere i risultati raggiunti negli anni senza alzare le aliquote, pur in presenza di difficoltà di bilancio e della rinnovata possibilità di manovra. Tuttavia, solo nel caso di Mantova si è giunti ad una realizzazione delle richieste del Sindacato: il comune infatti ha confermato l'elevata soglia di esenzione (22.000 euro) presente dal 2016 e a partire dall'annualità 2019 ha sostituito l'aliquota unica allo 0,4% con un sistema di aliquote multiple che variano dallo 0,38% allo 0,8%. Pur essendo, in media, più elevate rispetto alla precedente aliquota, queste non aumentano la pressione fiscale sui redditi fino a 30.000 euro, determinando anzi un risparmio.

Negli altri accordi esaminati, la discussione ha portato soltanto all'assunzione di un impegno ad apportare delle modifiche in futuro o ad eseguire degli studi di fattibilità: il comune di Iseo valuterà il passaggio al sistema progressivo (la condizione è che questo non abbia impatti negativi sul gettito); Brescia considererà l'opzione di ridurre l'aliquota unica (al momento fissata al massimo valore consentito) o di ampliare la soglia di esenzione, oltre a ridurre la tariffa della Tari; Caronno Pertusella studierà l'impatto potenziale di un'estensione della fascia esente. Le OO.SS. hanno giudicato coerente con le rivendicazioni della loro piattaforma il sistema in vigore a Villa di Serio, dove è presente una soglia di esenzione a 10.000 euro e un sistema progressivo poco "ripido", con un'aliquota minima dello 0,35% e una massima dello 0,55%.

Viene sovente condivisa l'opportunità di potenziare la lotta all'evasione tributaria (Iseo, Brescia, Caronno Pertusella, Vescovato, Pavia, Mantova), anche tramite la sottoscrizione di protocolli con l'Agenzia delle Entrate, come condizione per conseguire maggiore equità nell'applicazione dei tributi e delle tariffe locali. Tuttavia, in nessun caso vengono specificate le azioni da intraprendere e il tema viene trattato soltanto nei termini di obiettivi generali, ad eccezione del caso di Mantova che ha prospettato un'agevolazione al pagamento per il contribuente in difficoltà (nella forma di una rateizzazione) per evitare contenziosi e aggravii di spese per persone in difficoltà economica.

CONCLUSIONI: AREE DI MIGLIORAMENTO

Negli ultimi anni la negoziazione sociale ha visto aumentare il numero degli accordi sottoscritti da Sindacato e Amministrazioni pubbliche locali.

Nel quinquennio 2015-2019, caratterizzato ancora dagli effetti della crisi economica, il Sindacato ha sottoscritto con gli enti territoriali circa 2.100 accordi. Nel 2019, il numero degli accordi è calato, e dall'analisi della documentazione si evince che tale fenomeno è dipeso soprattutto dalla contrazione dell'attività negoziale a livello di ambito di zona, alla cui origine hanno certamente contribuito le incertezze della programmazione regionale in materia, nonché la riduzione delle pratiche di contrattazione registrata nei comprensori di Como, Lecco, Varese e Cremona. Perdura inoltre la difficoltà di radicamento della negoziazione nella bergamasca.

Complessivamente, dal 2000 ad oggi, un comune su tre ha sottoscritto almeno un accordo con il Sindacato. Si tratta di un risultato incoraggiante e a confermare il dato positivo sono i numerosi accordi sottoscritti che hanno innovato i comportamenti di entrata e di spesa delle amministrazioni locali.

Basti pensare, ad esempio: al potenziamento degli interventi socio-sanitari in favore delle persone non autosufficienti e a quelli finalizzati all'invecchiamento attivo, risultati raggiunti in seguito alla sottoscrizione di accordi con l'ente Regione, le ATS e le ASST, documenti ricchi di progettualità e di contenuti operativi; ai patti Anti-evasione sottoscritti con i Comuni grazie anche al coinvolgimento attivo dell'Agenzia dell'Entrata e dell'Anci; all'applicazione della cosiddetta Isee istantanea, orientata a tutelare i lavoratori colpiti dalla crisi prevedendo riduzioni specifiche per la compartecipazione ai costi dei servizi; all'attivazione di interventi a favore delle famiglie particolarmente colpite dalla crisi (licenziamenti, cassa integrazione, mobilità) allo scopo di tutelare i soggetti sociali più svantaggiati; all'avvio di nuove politiche per la casa (housing sociale, fondi di garanzia per i proprietari che affittano con modalità calmierate) e per l'occupazione (per la tutela dei lavoratori precari impiegati nei servizi alla persona), finalizzate al rilancio dello sviluppo sostenibile; al contributo fornito ai processi spesso virtuosi di razionalizzazione delle funzioni amministrative, grazie al confronto con gli enti sovracomunali, e alle fusioni di comuni; alla maggiore sensibilità acquisita dai comuni sulle tematiche dell'invecchiamento attivo.

Inoltre, dai dati analizzati si conferma anche per il 2019 la correlazione tra attività di negoziazione e applicazione della progressività fiscale, relativamente all'imposta dell'addizionale comunale all'Irpef. Risulta cioè evidente come la frequenza dell'applicazione dell'addizionale Irpef a scaglioni di reddito sia decisamente superiore nei Comuni coinvolti nell'attività di negoziazione rispetto alla totalità dei Comuni nella Regione, anche nell'anno dello "sblocco" delle aliquote.

Analogo circolo virtuoso è stato osservato per la relazione tra comuni negoziatori e livello della spesa sociale per gli anziani pro capite.

Si tratta di risultati positivi; anche se, relativamente alle materie trattate, migliorabili.

Ad esempio, si è preso atto della presenza di un numero elevato di interventi molto modesti per dimensione finanziaria, non collegati tra loro o che non trovano posto all'interno di una visione globale, tesi a contrastare la povertà e il disagio economico.

Dall'esame degli accordi sottoscritti dai Sindacati e dai Comuni emergono inoltre alcuni nodi critici che andranno affrontati in modo risolutivo nel prossimo futuro.

In primo luogo, si fa riferimento alla scarsa formalizzazione delle procedure. In diversi casi, l'analisi del contenuto lascia ritenere come la negoziazione praticata possa essere assimilata a un verbale d'incontro piuttosto che a un vero e proprio accordo.

Le relazioni sindacali non appaiono poi ancora sufficientemente strutturate in seno alle amministrazioni pubbliche locali, specie per quanto riguarda la definizione delle tappe e della tempistica del confronto tra Amministratori e Sindacato. A questo proposito, si è osservato come i documenti sottoscritti non contengano riferimenti espliciti alla trasformazione dei contenuti in impe-

gno ufficiale (e pubblico) assunto dall'Amministrazione comunale. Tale fenomeno produce effetti importanti (Amministratori che si ritengono "liberi" di non dare attuazione agli accordi, poca visibilità pubblica, scarso interesse da parte della cittadinanza, ecc.) per le prospettive di crescita della negoziazione sociale. Inoltre, se si escludono quelli di carattere sovracomunale e quelli sottoscritti con la Regione, in diversi casi gli accordi contengono proposte ed enunciazioni di principio o una presa d'atto – seppure formulata spesso con spirito critico – rispetto alla volontà della Giunta locale, evidenziando in questo modo carenze progettuali. Nella documentazione visionata spesso non si fa riferimento alla funzione di rappresentanza del Sindacato e al coinvolgimento dei cittadini nelle pratiche di contrattazione sociale.

A fronte di queste problematiche, risulta necessario migliorare la capacità negoziale del Sindacato, relativamente alla messa a punto di procedure e modalità di contatto con gli enti territoriali più efficaci, al potenziamento della funzione di rappresentanza, e con riferimento alla capacità di predisporre piattaforme coerenti con il fabbisogno sociale espresso a livello territoriale, e veri e propri progetti finalizzati alla realizzazione di interventi concreti. Occorre inoltre potenziare il ruolo di «antenna sociale» del Sindacato nei confronti delle fasce dei cittadini più deboli.

Dall'analisi della documentazione si è inoltre evinto come la negoziazione sociale spesso si svolga senza che agli enti locali venga presentata una piattaforma scritta. È necessario che il Sindacato affronti risolutamente questa carenza, in quanto la piattaforma rivendicativa costituisce lo strumento principale per il conseguimento degli obiettivi negoziali, è molto utile per sollecitare l'ente locale a confrontarsi principalmente su obiettivi e progetti proposti dal Sindacato, costituisce infine un elemento essenziale per favorire la partecipazione della cittadinanza e di altri soggetti partner nelle fasi di elaborazione e gestione delle proposte.

Come detto nella Premessa, nel periodo successivo all'emergenza Covid-19 le politiche di welfare saranno chiamate ad affrontare la sfida della rigenerazione. Oltre a fornire risposte puntuali ed efficaci alla crescente domanda sociale, sarà necessario, a fronte dell'evoluzione delle problematiche sociali, introdurre nuovi paradigmi di qualità e nuovi modelli di intervento sociale.

Un primo esempio di queste necessità, reso drammaticamente attuale dal Coronavirus, riguarda il tema dell'isolamento fisico e relazionale dei "grandi vecchi" e di come la programmazione integrata degli interventi (servizi socio-sanitari, trasporti, urbanistica e abitazioni, informazioni più accessibili, promozione dell'auto organizzazione e coordinamento degli interventi di aiuto, monitoraggio delle fragilità...) e un più efficace ricorso all'uso delle tecnologie possano contribuire a migliorare la qualità di vita di queste persone. Diviene fondamentale, in coerenza con la proposta formulata dallo SPI CGIL nazionale il 2 aprile scorso in videoconferenza, sollecitare gli enti territoriali competenti a realizzare, anche in sinergia con le associazioni di volontariato, un monitoraggio permanente sugli anziani più fragili; si tratta in sostanza di attivare con l'anziano più fragile, spesso solo e/o con scarsa autonomia, un canale comunicativo bidirezionale, in grado di fornire una prima risposta alle necessità emergenziali della persona interessata e al tempo stesso di raccogliere informazioni utili sulla sua condizione (stato di salute, servizi e infrastrutture di cui è circondata, relazioni sociali, abitudini e principali problematiche), allo scopo di poter programmare interventi di miglioramento delle condizioni sociali.

Un secondo esempio riguarda la programmazione dei servizi residenziali, che dovrà essere oggetto di una profonda rivisitazione. In Lombardia, un elemento di criticità è rappresentato dalla forte incidenza nell'offerta di soluzioni residenziali di strutture ad alta capienza (in base ai dati resi disponibili dalla Regione e aggiornati al 14 marzo 2020, sono circa 250 le Rsa con 100 e più posti letto, pari al 35% di quelle convenzionate, pubbliche e private). Alla luce anche di questo risultato urgente interrogarsi sull'opportunità di promuovere soluzioni assistenziali diverse. Non basterà ispirarsi a criteri di efficienza e di efficacia nella gestione delle strutture tradizionali, ma occorrerà far crescere il tasso di umanizzazione degli interventi, con iniziative volte a facilitare la per-

manenza degli anziani in ambienti domestici (appartamenti protetti, centri multifunzionali, ecc.), anche ricorrendo maggiormente alle piccole unità di convivenza e allo sviluppo di servizi di comunità alternativi ai ricoveri residenziali tradizionali. Sarà necessario, inoltre, sviluppare l'utilizzo della domotica o delle tecnologie IoT (Internet of Things) negli ambienti domestici, già sperimentate nell'ambito del programma europeo Activage 2017-2020. Tali tecnologie permetterebbero all'anziano di rimanere autonomo anche a seguito del peggioramento delle condizioni di vita, ed in queste circostanze avrebbero l'ulteriore effetto positivo di ridurre le situazioni di affollamento che si sono rivelate così pericolose per la diffusione del virus.

Sempre per quanto riguarda le azioni di contrattazione sociale, occorre ricordare che a partire dal marzo 2020, anche in seguito alle richieste del Sindacato, numerosi Comuni hanno adottato provvedimenti finalizzati alla sospensione temporanea del pagamento, da parte di imprese e famiglie in difficoltà, di tributi e tariffe, con particolare riferimento a Tari, Cosap, tariffe del servizio idrico e altre imposte e tariffe. È importante orientare la contrattazione sociale anche verso questi obiettivi, collegando le rivendicazioni a presupposti oggettivi, quali ad esempio la presenza nel bilancio comunale di un risultato di amministrazione disponibile.

Sarebbe inoltre utile differenziare le azioni di contrattazione sociale in ragione dell'effettivo fabbisogno (isolamento relazionale e fisico, problemi di reddito, barriere architettoniche, mobilità, impossibilità ad accedere alle nuove forme di informazione e comunicazione, ecc.) della popolazione anziana e della situazione economico-finanziaria dei comuni. Ad esempio, in Lombardia, fatta eccezione per 37 comuni con bilanci deficitari, vi sono circa 1.400 enti, come si vede dalla tabella riportata di seguito, che, in base al consuntivo 2018, presentano quote di avanzo di amministrazione disponibile; queste, almeno in parte possono essere impiegate per il finanziamento (spesa in conto capitale) di importanti interventi infrastrutturali ed opere sociali (appartamenti protetti, piccole residenze di comunità, centri polifunzionali per anziani non autosufficienti e parzialmente non autosufficienti, ecc.), per azioni di riqualificazione urbana (abbattimento di barriere architettoniche interne ed esterne...), oppure, in termini di spesa corrente, per la realizzazione di progetti sperimentali, quali ad esempio il monitoraggio sulla fragilità degli anziani soli.

Va considerato, inoltre, che negli ultimi tre anni, a seguito della sostituzione del Patto di stabi-

Tabella 16 - DISTRIBUZIONE DEI COMUNI DELLA LOMBARDIA RISPETTO AL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DISPONIBILE DELL'ESERCIZIO 2018

Provincia	Valori assoluti			Distribuzione percentuale (per riga)		
	Disavanzo	Pareggio	Avanzo	Disavanzo	Pareggio	Avanzo
Bergamo	2	7	231	0,8%	2,9%	96,3%
Brescia	6	8	191	2,9%	3,9%	93,2%
Como	7	0	131	5,1%	0,0%	94,9%
Cremona	1	1	107	0,9%	0,9%	98,2%
Lecco	0	2	81	0,0%	2,4%	97,6%
Lodi	1	4	53	1,7%	6,9%	91,4%
Mantova	2	2	57	3,3%	3,3%	93,4%
Milano	7	5	120	5,3%	3,8%	90,9%
Monza-Brianza	0	1	52	0,0%	1,9%	98,1%
Pavia	10	2	171	5,5%	1,1%	93,4%
Sondrio	0	2	74	0,0%	2,6%	97,4%
Varese	1	3	129	0,8%	2,3%	97,0%
Totale Lombardia	37	37	1.397	2,5%	2,5%	95,0%

Fonte: elaborazione Ires Lucia Morosini su 1.471 (di 1.509) certificati consuntivi

lità con il pareggio di bilancio, numerosi provvedimenti dello Stato hanno attivato interventi significativi per sostenere la finanza locale. Come si è visto nel paragrafo dedicato al quadro politico-istituzionale, con la legge di Bilancio 2020 sono state varate numerose misure orientate a sostenere gli equilibri finanziari degli enti locali. Infine, a partire dal 2018, prima con Il Reddito d'inclusione e successivamente con il Reddito di cittadinanza, lo Stato ha stanziato risorse importanti per contrastare la povertà, integrando i finanziamenti attivati autonomamente dai comuni. A marzo 2020, i nuclei familiari lombardi che hanno beneficiato di reddito e pensioni di cittadinanza sono 88.864, per un totale di 190.321 persone (si veda il capitolo sulle condizioni economiche). A questo proposito, la contrattazione sociale potrà svolgere un ruolo importante nel sollecitare gli enti territoriali a cogliere le opportunità di investimento e di armonizzazione delle diverse misure sociali attivate.

Gli effetti dell'emergenza sanitaria sulla popolazione anziana e alcune riflessioni sulle opportunità per la contrattazione sociale.

Oltre ad essere il gruppo più vulnerabile agli effetti del virus Covid-19, la popolazione over 65 presenta altri fattori di rischio e situazioni di disagio che sono esasperati nelle circostanze attuali. L'emergenza si innesta su problematiche preesistenti andandole ad acuire, e ne presenta di nuove. Una risposta efficace parte dall'analisi del modo in cui esse si declinano sulle diverse fasce della popolazione.

Le persone anziane sono un importante supporto al lavoro di cura delle famiglie. Il contributo Istat all'esame del disegno di legge per la conversione del DL 17 Marzo 2020, mette in luce come normalmente il 38% dei nuclei familiari con figli di età inferiore ai 15 anni trova un sostegno nell'aiuto di amici o parenti, che in 9 casi su 10 risultano essere i nonni (34,4%). È legittimo supporre che anche in queste circostanze parte del carico di cura ricada su tale aiuto.

Il decreto Cura Italia non prevede variazioni sostanziali nel trattamento economico dei pensionati. In effetti il rallentamento dell'economia non incide direttamente sulle pensioni (se non nelle fluttuazioni del potere di acquisto). Sono però prevedibili ripercussioni indirette: in un contesto in cui molti lavoratori precari rischiano di trovarsi senza lavoro o con un reddito notevolmente inferiore ci si può attendere un ampliamento del fenomeno – già diffuso²⁶ – del carico economico di familiari e parenti sulle persone anziane.

La pressione dell'emergenza sul sistema sanitario nazionale e la sospensione di molti servizi ambulatoriali presentano ulteriori rischi per la salute della popolazione, tra cui quello di effettuare diagnosi tardive. Il dato interessa in particolar modo la popolazione anziana, nella quale in media l'incidenza di patologie è più frequente, e la risposta dell'organismo più debole.

Risulta specialmente attuale la centralità delle politiche per l'invecchiamento attivo, anche perseguendo obiettivi ispirati all'innovazione sociale e alle linee guida di Agenda 2030 ("Salute e benessere", "Sconfiggere la povertà", "Città e comunità sostenibili").

In particolare, gli aspetti inerenti alla formazione e all'aggiornamento permanente, alla creazione di soluzioni abitative indipendenti e di strutture residenziali alternative alle tradizionali case di riposo, alla realizzazione di infrastrutture e servizi di trasporto in grado di contrastare i fattori che determinano il rischio di isolamento della popolazione anziana.

L'istruzione in età avanzata può contribuire grandemente all'inclusione sociale delle persone anziane, permettendo loro di mantenere le funzioni cognitive e di continuare a comprendere i cambiamenti attraversati dalla società e quindi sentirsene parte. In queste particolari circostanze l'esclusione di alcune parti della popolazione anziana dall'accesso ai servizi informatici, il cosiddetto *digital divide*, è particolarmente penalizzante. Infatti, molti servizi sospesi o fortemente ristretti continuano attraverso canali digitali: dalla pubblica amministrazione all'offerta di assistenza psicologica via Skype, passando per la spesa online ed ovviamente il mantenimento delle relazioni tramite social network. L'esclusione da queste risorse riduce l'autonomia ed aumenta potenzialmente la solitudine della persona.

La riduzione della mobilità conseguente all'aumentare dell'età rende determinante la presenza di un contesto di infrastrutture e servizi tali da mettere l'anziano in condizioni di continuare a condurre una vita autonoma. Le politiche urbanistiche (finanziabili anche attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione disponibile dei comuni) dovrebbero comprendere misure dirette al miglioramento delle aree delle abitazioni, alla diffusione della domotica, alla riduzione delle barriere architettoniche, e la pianificazione di servizi di trasporto flessibili e modulati sulle necessità del territorio, il supporto al commercio tradizionale e la creazione di spazi di incontro. Queste misure sono difficili da realizzare nelle aree interne montuose e rurali che, a differenza delle aree urbane, non beneficiano di economie di scala e si trovano quindi a dover sostenere costi maggiori. Proprio queste zone hanno un'incidenza di popolazione anziana particolarmente elevata, conseguenza di un impoverimento demografico, cui si aggiunge la rarefazione dei servizi di base (pubblici e commerciali), che si trova in condizioni di particolare vulnerabilità ed isolamento in queste circostanze.

Occorre inoltre dedicare un approfondimento alla crescente domanda di servizi per il trasporto espressa dagli anziani, che si pone come il risultato non solo dell'evoluzione dei processi demografici e sociali (il progressivo invecchiamento della popolazione, la marcata frammentazione dei nuclei familiari, il ridimensionamento delle reti protettive familiari) e della necessità di raggiungere i presidi sanitari, ma anche dell'esigenza di fruire in modo attivo del territorio. È quindi una tendenza che discende dai cambiamenti interni agli stili di vita anziani. Questa domanda si confronta però con una carenza strutturale dell'offerta di tali tipologie di servizi, sia pubblica sia privata. Il mercato dei servizi di trasporto passeggeri in Italia è fortemente regolamentato e presenta delle elevate barriere all'ingresso che penalizzano la concorrenza (e i consumatori).

Negli ultimi anni, la domanda di servizi per il trasporto espressa dagli anziani è stata soddisfatta dai comuni soprattutto attraverso le convenzioni sottoscritte con i soggetti del Terzo settore. In molte realtà questo intervento si configura come iniziativa sperimentale e temporanea, sollecitata dalle richieste degli organismi territoriali di volontariato, talvolta risultando inadeguato rispetto alla quantità e qualità della domanda di trasporto. Inoltre, sarebbe opportuno che i servizi di trasporto per l'accompagnamento ai presidi sanitari e socio-sanitari siano programmati anche in condivisione con l'AST, allo scopo di integrare questi interventi con i servizi di prenotazione.

Infine, è stato rilevato per la popolazione anziana italiana un fattore che aumenta il rischio di contagio nel maggior contatto intergenerazionale. Secondo uno studio del 2006 citato da *The Economist* (21 Marzo 2020) gli over 70 in Italia avrebbero notevolmente più contatti (interazioni giornaliere) con le fasce di popolazione più giovani rispetto al Regno Unito. Sebbene tale dato potrebbe essere sovrastimato in considerazione di evoluzioni nei modelli di rapporti intergenerazionali, come testimoniato dall'aumento dell'incidenza dei nuclei costituiti da ultrasessantenni soli (15,2% nel 2009, 17,6% nel 2018), rimane comunque rilevante.

La contrattazione sociale

Avviata in via sperimentale negli anni Ottanta, la prassi della contrattazione sociale ha conosciuto un forte sviluppo in seguito al varo della riforma delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990) e al consolidamento dell'amministrazione pubblica decentrata (legge 59/1997 e decreti attuativi, Legge Costituzionale 3/2001).

Il processo di negoziazione sociale ha interessato in modo crescente l'ente Comune in forma singola e associata (Piani sociali di zona, Unioni di comuni, gestione associata mediante aziende partecipate, ecc.), nonché gli altri enti territoriali (in primo luogo l'Asl).

In linea generale, la negoziazione sulle politiche di bilancio è finalizzata ad affermare i principi della responsabilità pubblica e della cittadinanza attiva, promuovere l'inclusione sociale e il rispetto dei diritti umani, garantire maggiore equità nell'allocazione delle risorse pubbliche e uguaglianza nell'accesso alle opportunità.

In alcuni territori il processo negoziale assume la forma della concertazione, cioè di una pratica di governo locale che tende a operare scelte economiche (soprattutto nei settori dell'imposizione fiscale e tariffaria e relativamente ai servizi sociali) attraverso una consultazione preventiva delle parti sociali, principalmente sindacati ma anche associazioni appartenenti al terzo settore.

I presupposti normativi e regolamentari del processo negoziale risiedono:

- nell'art. 118 della Costituzione che assegna allo Stato, alle Regioni e alle città metropolitane il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per attività di interesse generale;
- nell'Ordinamento degli Enti Locali (d.lgs. 267/2000, art. 3. Comma 5), in base al quale i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali;
- nella legge 328/2000 e in particolare all'articolo 3, comma 2, che prevede il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in materia di politiche sociali;
- negli Statuti dei numerosi comuni che hanno introdotto disposizioni su ruolo e funzioni del Sindacato e sui processi di concertazione.

In questa nuova dimensione della politica locale partecipata, la negoziazione sociale tra i sindacati e gli enti locali ha trovato terreno fertile, focalizzandosi in una prima fase sulle politiche sociali intese come strumento privilegiato per la tutela dei diritti sociali, successivamente su una molteplicità di temi, dalle politiche fiscali e tariffarie alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, fino ai temi dell'occupazione e dello sviluppo economico.

A fronte dei processi di crisi economico-finanziaria che ancora oggi interessano il nostro Paese, spesso la negoziazione sociale si è posta come l'unico valido strumento per ridurre le disuguaglianze, difendere le condizioni di vita degli anziani, rispondere alle nuove domande di disoccupati e cassaintegrati, calmierare le tariffe, potenziare la progressività fiscale.

Le nuove regole per i bilanci degli enti territoriali: l'armonizzazione contabile

Il 1° gennaio 2016 è inoltre entrata in vigore la riforma sull'armonizzazione contabile degli enti territoriali e dei loro enti strumentali, avviata dal decreto legislativo n.118 del 23/06/2011. I bilanci ora hanno caratteristiche omogenee e confrontabili tra loro, anche al fine del consolidamento delle scritture contabili di tutte le amministrazioni pubbliche.

Le nuove disposizioni dovranno provocare riflessi importanti nelle politiche locali e, dunque, nei processi di negoziazione sociale. I principi del consolidamento dei conti della pubblica amministrazione obbligheranno gli enti locali ad apportare variazioni significative alle scritture contabili e, soprattutto, a un cambio di mentalità contabile e in termini di programmazione di bilancio.

L'obiettivo prioritario è allineare maggiormente la programmazione finanziaria a quella socio-economica, sia attraverso la drastica riduzione dei residui in entrata e in uscita, sia mediante la contabilizzazione, in capo all'ente di riferimento, delle operazioni che si riferiscono alle società controllate, sia infine obbligando l'ente territoriale ad agganciare il processo di realizzazione degli investimenti a un efficace e rigido cronoprogramma degli interventi.

Una delle principali leve che consentiranno il conseguimento di tali obiettivi è il principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata (maggiore attenzione alla cassa), che solleciterà i comuni a impegnarsi al massimo per il superamento dei ritardi nei pagamenti e nelle riscossioni, dunque per l'attuazione dei programmi socio-economici predisposti annualmente. In base a questa norma è previsto che gli enti territoriali registrino nella contabilità solo le obbligazioni attive (accertamenti) e passive (impegni) giuridicamente perfezionate; la registrazione dovrà avvenire nel momento in cui l'obbligazione sorge ma con l'imputazione all'esercizio nel quale essa viene a scadenza.

Il fulcro della programmazione degli enti locali è il Documento Unico di Programmazione (DUP), che servirà a sviluppare e concretizzare le linee strategiche di mandato nonché la programmazione operativa, individuando le principali scelte che caratterizzano il programma dell'Amministrazione in coerenza con il quadro normativo di riferimento e gli indirizzi della programmazione regionale. Dal punto di vista del Sindacato, dunque, i nuovi bilanci degli enti locali creano i presupposti:

- per leggere in modo più coerente i flussi finanziari sottesi alla programmazione socio-economica;
- per valutare l'impatto dell'azione comunale nei confronti della popolazione e in generale della comunità locale;
- per promuovere il potenziamento della programmazione comunale.

Le recenti innovazioni introdotte nell'ordinamento degli enti locali: i fabbisogni standard

Un'altra innovazione avrà un impatto significativo sulle politiche di bilancio degli enti locali, questa volta però apportando profonde modifiche ai meccanismi di ripartizione delle spese. I "fabbisogni standard" costituiscono infatti i nuovi criteri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, allo scopo di pervenire al graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Questo superamento costituisce uno dei principali obiettivi del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale, orientato alla sostituzione del sistema di finanza derivata con l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a enti locali e Regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. I criteri generali di delega recati dalla legge n. 42/2009 e attuati dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, hanno introdotto il parametro del fabbisogno standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali e la "perequazione della capacità fiscale", per il finanziamento delle altre funzioni. In sostanza, in sostituzione del costo storico (che indica quanto storicamente si è speso per un determinato servizio: quanto veniva trasferito ai vari enti territoriali sotto forma di trasferimenti dipendeva da quanto un ente aveva speso nell'anno precedente) si avrà un costo standard, in base al quale il costo di un determinato servizio dovrà avvenire nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione.

Il calcolo dei fabbisogni standard poggia sull'idea che le necessità finanziarie di un Ente Locale sono espressione dei servizi offerti, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociali, economici e demografici della popolazione residente.

Per la determinazione dei fabbisogni standard sono stati utilizzati i dati di spesa storica, tenendo conto dei gruppi omogenei nonché della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata, considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione a specifici fattori espressamente indicati. La rilevazione dei fabbi-

sogni standard può incidere in modo significativo sui processi di negoziazione sociale. Per poter avere un'informazione più completa occorre però conoscere un altro elemento: la capacità fiscale standard dell'ente, ovvero la quantità di risorse di cui l'ente poteva disporre senza esercitare alcuno sforzo fiscale (o, più correttamente, uno sforzo fiscale superiore a quello medio). In altri termini per capacità fiscale standard si intende il valore attuale massimo del gettito da entrate proprie prodotto da un Comune nel lungo periodo.

Dal 2016 i fabbisogni standard dei Comuni, insieme alla stima della capacità fiscale, vengono utilizzati per ripartire una quota del Fondo di Solidarietà comunale, consentendo così il graduale superamento del criterio della spesa storica, ritenuto una delle principali cause d'inefficienza nella gestione della spesa da parte dei governi locali e d'iniquità nella distribuzione delle risorse statali. Le modalità di determinazione dei fabbisogni standard adottate dallo Stato non soddisfano pienamente tutti gli esperti e gli addetti ai lavori (parzialità delle informazioni rilevate, enfasi sugli aspetti quantitativi, ecc.). Occorre tuttavia notare che il sistema di variabili rilevate per il calcolo dei fabbisogni standard è molto ampio (prevede la rilevazione attraverso questionario di informazioni sui servizi prestati, quelli esternalizzati, le caratteristiche della popolazione, ecc.) ed è stato condiviso dall'Associazione nazionale dei comuni (Anci).

Inoltre, fabbisogni standard e capacità fiscali standard sono, proprio in quanto stime, certamente imperfetti. I risultati raggiunti sono sicuramente da affinare e la stessa normativa permette di intervenire progressivamente in questo senso, in primo luogo attraverso gli aggiornamenti periodici dei dati di base. In conclusione, i fabbisogni standard ci orientano sulle sensibilità di spesa del Comune, occorre però sempre approfondire gli aspetti qualitativi sottesi ai flussi di spesa per esprimere un giudizio in termini di efficacia ed efficienza.

Note

¹ Le considerazioni su questi due aspetti sono riportate in Appendice, unitamente al paragrafo sul ruolo della contrattazione sociale.

² Il decreto-legge n. 18/2020, recante “Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid, stabilisce che il termine per l'approvazione dei bilanci di previsione 2020 è stato rinviato al 31 luglio 2020 e il termine per l'approvazione del rendiconto di gestione dell'anno 2019 è stato rinviato al 30 giugno 2020.

³ Tutte le variazioni decennali riportate sono state calcolate a partire dai dati del bilancio demografico annuale dell'ISTAT e non tengono conto delle correzioni effettuate successivamente nell'ambito della ricostruzione della popolazione intercensuaria.

⁴ Negli ultimi anni il tasso di natalità ha assunto valori omogenei nelle diverse regioni italiane, con in testa il Trentino-Alto Adige – dove si sono osservate su base annuale più di 9 nascite per 1.000 abitanti, che hanno consentito di raggiungere (caso unico in Italia) un saldo naturale positivo – e, in fondo, Liguria e Sardegna. Anche i tassi di mortalità risultano livellati e le differenze tra regioni sembrano dipendere prevalentemente dall'incidenza degli anziani (fascia più “a rischio” dell'evento fatale) sulla popolazione. Nonostante le forti disparità socioeconomiche e nella capacità di presa in carico dei sistemi sanitari regionali, responsabili di sensibili differenze qualitative nelle condizioni di salute generali, la speranza di vita alla nascita – che si conferma nel 2017 una delle più alte al mondo, inferiore soltanto a quelle di Giappone, Svizzera e Spagna – presenta tuttavia una sostanziale (e sorprendente) uniformità sul territorio nazionale.

⁵ Il metodo adottato dall'ISTAT (2018) per realizzare le proiezioni si avvale di un modello di simulazione casuale degli scenari demografici che si serve di parametri stimati sulla base di informazioni fornite da esperti. Per diversi indicatori (tra i quali la dimensione della popolazione, il saldo migratorio, l'incidenza degli ultrasessantacinquenni, ...) sono stati simulati 3.000 valori. Il valore intermedio (“mediano”) di questa distribuzione viene ricavato analiticamente e può essere assimilato a quello che separa la metà delle simulazioni con i valori più bassi dalla metà delle simulazioni con i valori più alti.

⁶ In particolare, si tratta dei comuni entrati nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente entro il 2019, che sono stati adempienti e tempestivi nella comunicazione, che hanno avuto un numero di decessi almeno pari a 10 tra il 1° gennaio e il 28 marzo e che a marzo 2020 hanno avuto un incremento della mortalità pari almeno al 20% rispetto alla media corrispondente del periodo 2015-2019.

⁷ Non ci riferiamo soltanto alla produzione di welfare *familistico* (anziani che accudiscono nipoti, anziani che accudiscono altri anziani, ...), che in un paese con scarso sviluppo dei servizi alle famiglie, rappresenta uno dei principali strumenti di sostegno al lavoro femminile, ma anche alla partecipazione al volontariato, all'universo dell'associazionismo, alla formazione permanente: iniziative che, se valorizzate, possono produrre benessere e inclusione per l'individuo e avere ricadute positive sul territorio.

⁸ I divorziati tra gli ultrasessantenni della Lombardia sono passati dall'2,0% del 2009 al 3,9% del 2019.

⁹ Ogni anno Istat diffonde un comunicato *Fattori di rischio per la salute: fumo, obesità, alcol e sedentarietà*, tratto dall'indagine multiscopo Aspetti della vita quotidiana, in cui rende disponibili le informazioni sulle abitudini degli italiani in merito ad alcune grandi categorie di rischi per la salute.

¹⁰ Proporzione standardizzata di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese per sesso, regione e ripartizione, ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2018.

¹¹ ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana, anni 2017 e 2018.

¹² ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2018.

¹³ ISTAT, 2018.

¹⁴ La speranza di vita senza limitazioni a 65 anni di età esprime il numero medio di anni che una persona di 65 anni può aspettarsi di vivere senza subire limitazioni nelle attività per problemi di salute, utilizzando la quota di persone che hanno risposto di avere delle limitazioni, da almeno 6 mesi, a causa di problemi di salute nel compiere le attività che abitualmente le persone svolgono (Istat, 2018).

¹⁵ ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2018.

¹⁶ Assumendo che gli anziani siano assistiti dai figli, la finalità principale dell'indice è quella di fornire informazioni sul numero di persone potenzialmente in grado di garantire cure informali per ciascuna persona over-85 (Robine *et al.*, 2007).

¹⁷ Ri-organizzazione delle strutture ospedaliere e territoriali per la separazione degli infettati, incremento della disponibilità di posti letto in terapia intensiva, produzione di apparecchi di ventilazione e di dispositivi di protezione individuale, screening di massa, indagini epidemiologiche, interventi per la sanificazione e la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro, finanziamento della ricerca farmacologica.

¹⁸ Ogni euro in più di reddito da lavoro dichiarato determina una perdita di un euro di reddito di cittadinanza.

¹⁹ Coerentemente con le esigenze conoscitive dello Spi Cgil, nel caso di accordi siglati con comuni in forma associata, abbiamo conteggiato un accordo per ciascun comune dell'Unione.

²⁰ Al primo gennaio 2019, più della metà dei comuni lombardi aveva una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti (Tabella 3). Le numerose “fusioni” che hanno avuto luogo in Lombardia a partire dal 2011 (che vedono capofila il Comprensorio di Como in questo processo di razionalizzazione) non hanno avuto un impatto significativo sul rapporto complessivo tra dimensione della popolazione e numero di comuni: il numero medio di abitanti dei comuni lombardi, alla stessa data, era di circa 6.700, mentre in Italia superava i 7.600.

²¹ Le 75 tematiche vengono qui rilevate, sinteticamente, nei 12 raggruppamenti utilizzati dalla classificazione Spi Cgil.

²² Il Sole 24 Ore. *Giù le tasse? 600 comuni hanno già aumentato le addizionali Irpef*. 16 maggio 2019.

²³ Le controparti degli accordi selezionati per l'analisi sono: il comune di Villa di Serio (Comprensorio di Bergamo), il comune di Brescia (Brescia), l'ATS della Brianza (Brianza), il comune di Erba (Como), il comune di Vescovato (Cremona), il comune di Merate (Lecco), il comune di Lodi (Lodi), il comune di Mantova (Mantova), l'ASST Rhodense (Milano), il comune di Pavia (Pavia), la comunità montana Alta Valtellina (Sondrio), il comune di Abbiategrasso (Ticino-Olona), il comune di Iseo (Valle Camonica) e il comune di Caronno Pertusella (Varese).

²⁴ Il Comune di Lodi ha lanciato nel 2019 telesoccorso con rete mobile provvista di geolocalizzazione.

²⁵ “Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto da assistenti familiari”.

²⁶ Da uno studio realizzato dall'Ires Lucia Morosini in collaborazione con la SPI di Varese (Novembre 2019) nel quale sono state intervistate 294 donne di età compresa tra i 61 e i 101 anni, è emerso che il 18% delle intervistate aiuta finanziariamente i propri familiari, viceversa solo il 4% riceve aiuto finanziario dai familiari.

Riferimenti

Assolombarda (2020), *Booklet Economia. La Lombardia nel confronto internazionale ed europeo*, a cura dell'Area Centro Studi. N° 43/Aprile 2020.

Banca d'Italia (2018), *Investimenti pubblici per lo sviluppo dell'economia*, Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, Varenna, 22 settembre 2018.

Camera di Commercio di Cuneo (2017), *Rapporto Cuneo 2017. L'economia reale dal punto di osservazione della Camera di Commercio*, Cuneo.

Caselli, G. e Egidi, V. (2011), *Una vita più lunga e più sana*, in Golini A. e Rosina, A. (a cura di), *Il secolo degli anziani. Come cambierà l'Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 29-55.

Christensen, K., Doblhammer, G., Rau, R. e Vaupel, J.W. (2009), *Ageing population: the challenges ahead*, Lancet.

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2013), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Roma.

IMF (2020), *World Economic Outlook di aprile 2020*, Washington.

IRES Lucia Morosini (Anni Vari), *Rapporto sulla negoziazione sociale in Lombardia*, Torino.

IRES Lucia Morosini (2017), *La condizione degli anziani in Lombardia*, Torino.

IRES Lucia Morosini (2019a), *La non autosufficienza in Lombardia*, Torino.

IRES Lucia Morosini (2019b), *La Povertà a Bergamo. Una ricerca sul disagio socioeconomico in una delle province più ricche del Paese*, Torino.

ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ (2020), *Characteristics of SARS-CoV-2 patients dying in Italy Report based on available data on April 13th, 2020*.

ISTAT (2018), *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065 (base 1. 1. 2017)*, Roma

Ministero dell'Interno (Anni Vari), *Gli sfratti in Italia. Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo*, Roma.

Preston, S.H. e Wang, H. (2006), *Sex mortality differences in the United States: The role of cohort smoking patterns*, *Demography*, 43(4): 631-646.

Robine J. M., Michel J. P., Herrmann F. R. (2007), *Who will care for the oldest people in our ageing society?* *BMJ*, 334: 570-571.

Ufficio Studi CGIA (2018), *Tributi locali: nel 2019 famiglie e imprese rischiano di pagare 1 miliardo in più*, Venezia-Mestre.

UnionCamere Lombardia (2019a), *Imprese manifatturiere. L'andamento economico di industria e artigianato in Lombardia. 4° trimestre 2018*.

UnionCamere Lombardia (2019b), *Report trimestrale. Servizi. L'andamento economico in Lombardia - 4° trimestre 2018*.

1 - LA CONTRATTAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA



Rapporto sui processi di contrattazione sociale in Lombardia

Coordinamento: Sergio Pomari – SPI CGIL Lombardia

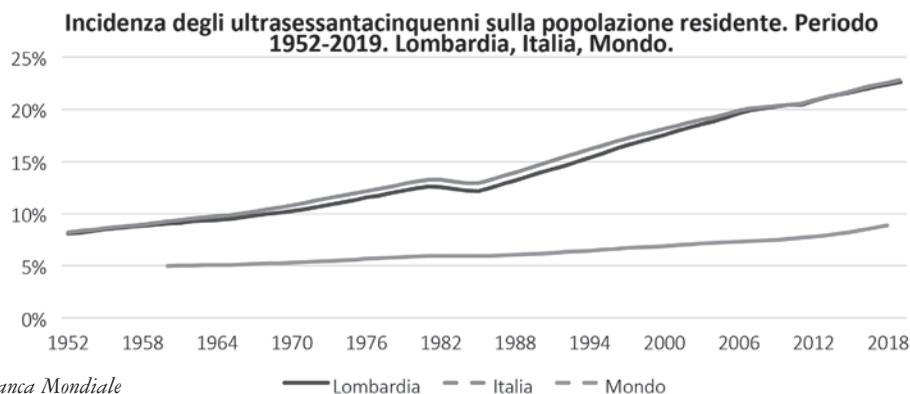
A cura di Francesco Montemurro e Valerio Porporato (Ires Morosini)
Aprile 2020

2 - L'EVOLUZIONE DELLA DOMANDA SOCIALE: LE SFIDE DELLA DEMOGRAFIA

- **La Lombardia, con 10 milioni di residenti, è la regione più popolosa in Italia** ed ospita 1/6 degli abitanti del Paese. Secondo le proiezioni demografiche sarà l'unica, assieme al Lazio e al Trentino-Alto Adige, in cui si verificherà un aumento della popolazione residente nella prossima decade. Il resto del Paese, complessivamente, andrà incontro ad un calo demografico.
- Nella nostra regione coesistono territori demograficamente vivaci (in primo luogo la Grande Milano, che ha assunto il ruolo di principale polo di attrazione, a livello nazionale) e altri in via di spopolamento, situati prevalentemente nelle «aree interne» che distano più di 40' dal più vicino centro urbano che garantisce un'offerta completa di servizi scolastici, sanitari e di trasporto (ci riferiamo soprattutto alla fascia dell'arco alpino che attraversa i comprensori di Sondrio, Como, Lecco, Bergamo e Valle Camonica e, nella parte meridionale, ad alcune zone del Pavese).
- La crescita si accompagna ad un'evoluzione qualitativa della struttura anagrafica della popolazione, nella quale **hanno assunto un peso crescente le coorti più anziane**. Il processo di senilizzazione è responsabile di un aumento delle condizioni di fragilità, sia nella sfera della salute, sia in quella delle relazioni (solitudine, vedovanza, difficoltà negli spostamenti, ...).
- Nonostante il rallentamento dei flussi migratori, è **in aumento l'incidenza degli stranieri** sul totale dei residenti (l'11,7%), in particolare nelle aree ad elevata urbanizzazione. Nelle città con più di 50mila abitanti, costituiscono il 17,5%.

3 - LE SFIDE DELLA DEMOGRAFIA: LA SENILIZZAZIONE

- L'aumento della popolazione anziana si pone come l'esito: di un miglioramento delle condizioni di salute e dei progressi della medicina che hanno spostato in avanti la durata della vita attesa (che nella nostra regione si attestava nel 2018 a 83,4 anni); del calo della natalità seguito al «baby boom» degli anni 50-60.
- La quota di ultrasessantacinquenni residenti in Lombardia nel 2019 aveva raggiunto il 22,6% ed era vicina ad un quinto nei comprensori meridionali di Mantova, Cremona e Pavia.
- Gli ultra85enni, che sono la fascia anagrafica che meglio individua quella degli anziani ad alto rischio di disabilità (e, quindi, più sovente bisognosi di assistenza continuativa), vedovanza ed erosione del capitale sociale, hanno raggiunto il 3,5%. Secondo le proiezioni demografiche (ISTAT, 2018) nel 2030 saranno il 4,4%.



4 - LE SFIDE DELLA DEMOGRAFIA: LE CONDIZIONI DI SALUTE

- Pur essendo una delle più longeve al mondo, la popolazione italiana non si caratterizza per un buono stato di salute. E' un dato che dovrebbe indurre una riflessione sulla sostenibilità sociale ed economica dell'invecchiamento (legata soprattutto al miglioramento delle condizioni di salute) e sulle possibilità della popolazione anziana di esprimere il proprio potenziale e soddisfare i propri bisogni di vita attiva.
- Anche in Lombardia, la longevità non è associata a condizioni diffuse di buona salute (il dato è in peggioramento tra il 2009 e il 2018) e la percentuale di persone con almeno una malattia cronica è quasi del 42%, risultando più alta rispetto a quella nazionale.

Popolazione secondo la condizione di salute. Anno 2019 e variazione 2009/2018.

	Incidenza sul totale della popolazione				Variazioni in punti percentuali			
	Stato di buona salute	Con una malattia cronica o più	Con due malattie croniche o più	Cronici in buona salute	Stato di buona salute	Con una malattia cronica o più	Con due malattie croniche o più	Cronici in buona salute
Piemonte	68,5	41,9	21,9	41,7	+0,3	+2,8	+2,0	+1,3
Valle d'Aosta	72,6	39,3	20,5	47,0	+3,1	+3,1	+2,9	+4,5
Lombardia	69,4	41,8	21,0	47,8	-0,4	-0,4	+1,8	+3,7
Trentino-Alto Adige	81,1	35,7	14,5	60,8	+1,3	+1,3	+0,4	+5,7
Bolzano	84,7	32,7	12,8	67,2	+1,0	+1,0	+0,0	+6,1
Trento	77,5	38,8	16,1	55,6	+1,5	+1,5	+0,8	+5,2
Veneto	69,4	41,3	19,3	45,8	-1,8	-1,8	+0,1	+0,7
Friuli-Venezia Giulia	69,0	41,0	19,7	41,3	-2,3	-2,3	+1,1	-4,7
Liguria	65,7	45,2	24,7	42,0	-2,2	-2,2	+1,1	+1,1
Emilia-Romagna	69,1	43,3	20,9	43,8	+1,7	+1,7	-0,4	+1,7
Italia	68,9	40,8	21,5	42,6	-0,4	-0,4	+1,2	+2,2

Fonte: Istat

5 - LE SFIDE DELLA DEMOGRAFIA: GLI STILI DI VITA

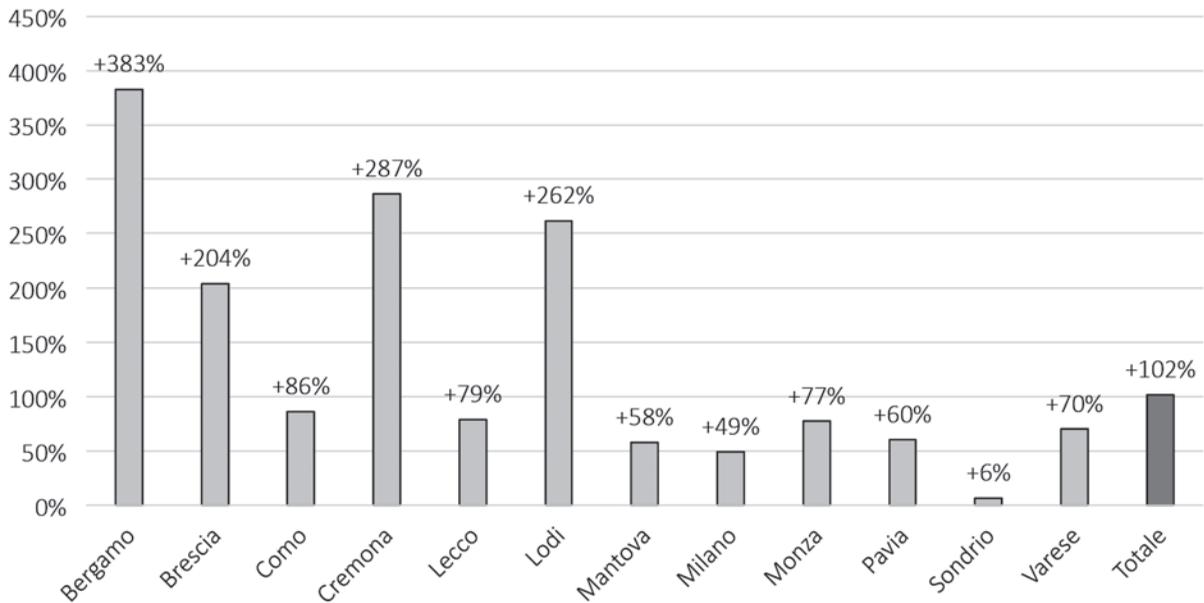
- L'**atomizzazione delle forme di residenza e delle traiettorie di vita** è una tendenza che si è affermata nel corso dei decenni in tutti i paesi europei. In parte, essa è il risultato dall'aumento del benessere, dello sviluppo del mercato del lavoro, delle vie di trasporto e di comunicazione. L'indebolimento dei forti legami familiari pertanto è anche l'effetto di una accresciuta *empowerment* degli individui e della loro capacità di seguire le proprie vocazioni e ambizioni, che talvolta si sviluppano al di fuori dei tradizionali modelli di famiglia e di residenza.
- D'altra parte, sono noti nella letteratura gli **effetti positivi di una solida rete parentale e amicale**, non soltanto per la sua capacità di garantire supporto materiale (aiuto economico, care giving, ...), ma anche per quella di fornire sostegno emotivo e occasioni di interazione e di confronto che, in particolare in età avanzata, rivestono un'importanza cruciale nel preservare le capacità cognitive e le abilità individuali.
- L'atomizzazione e l'individualizzazione delle strutture familiari lombarde, pertanto, è un fenomeno che va seguito con attenzione, soprattutto perché interessa soggetti fragili, come i **mono-genitori**, che costituiscono ormai il 14,4% dei nuclei. Inoltre, l'incidenza delle famiglie composte da **persone sole con più di 60 anni** è aumentata di 3,5 punti percentuali in 10 anni fino a raggiungere il 18,5% nel 2019. Oltre due terzi degli anziani soli sono donne: una categoria particolarmente fragile dal punto di vista del supporto familiare, dello stato di salute, delle possibilità di spostamento e anche del reddito, potendo disporre, rispetto ai coetanei maschi, di trasferimenti pensionistici mediamente più bassi.

6 - LE SFIDE DELLA DEMOGRAFIA: LO SHOCK DEL COVID 19

- Anche in assenza di stime attendibili e definitive, è lecito attendersi che **la crisi sanitaria in corso rappresenterà un elemento di rottura nella dinamica demografica nazionale**, condizionandola per mesi e, forse, persino anni.
- Il primo e immediato effetto della pandemia sarà un **incremento del tasso di mortalità**, dovuto sia ai decessi per cause legate all'infezione da coronavirus (di cui i bollettini ufficiali non costituiscono una stima attendibile, secondo gli esperti), sia ai decessi dovuti alla minore capacità di presa in carico delle patologie "ordinarie" (acute e croniche) e delle emergenze da parte di un sistema sanitario sotto pressione. La crescita della mortalità è confermata da alcuni dati anticipatori sui comuni capoluogo lombardi che mostrano come essa sia aumentata, nel periodo tra il 1 marzo e il 4 aprile, soprattutto nelle aree di maggiore diffusione dell'epidemia. Un recente comunicato dell'ISTAT (2020) ha prospettato quattro scenari di evoluzione della mortalità che produrrebbero una riduzione della speranza di vita nazionale compresa in un intervallo tra i 6 e i 13 mesi.
- Anche le limitazioni della mobilità e la recessione economica in arrivo potranno avere effetti significativi, sia sui **flussi migratori** (limitati in parte dalle disposizioni governative, in parte dall'asfissia del mercato del lavoro), sia sulla **natalità**, che potrebbe essere condizionata negativamente dall'andamento dell'occupazione.

7 - LE SFIDE DELLA DEMOGRAFIA: LO SHOCK DEL COVID 19

Incremento percentuale del numero di decessi nel periodo 1 marzo-4 aprile 2020 rispetto agli stessi giorni del 2019. Comuni Capoluogo della Lombardia.



Fonte: Istat

8 - LE SFIDE DELL'ECONOMIA: LA CRISI DEL LOCKDOWN

- In seguito alla Grande Recessione degli anni 2008-2014, la Lombardia ha attraversato una fase di moderata espansione economica, trainata dalle performance positive del settore manifatturiero e dalla Città di Milano, che si è affermata tra le principali metropoli europee del terziario avanzato.
- Dopo un 2019 caratterizzato da fattori di incertezza (tensioni politiche, guerra dei dazi, crisi dell'*automotive*, ...) e crescita asfittica, era opinione diffusa tra gli osservatori che il 2020 avrebbe segnato una lieve ripresa per l'Italia.
- Tuttavia, l'emergenza sanitaria del Covid-19 ha indotto una revisione delle aspettative, facendo presagire l'inizio della più grave recessione mondiale dal 1929: il Fondo Monetario Internazionale (2020) ha previsto, sotto le premesse di uno "scenario base" in cui la pandemia si dissolverebbe nella seconda metà dell'anno, un calo del PIL mondiale del 3%, ben più profondo di quello verificatosi durante la crisi finanziaria del 2008 (-0,1%). L'Italia, con un -9,1%, subirebbe la contrazione più pesante tra le nazioni europee dopo la Grecia.

9 - LE SFIDE DELL'ECONOMIA: LA CRISI DEL LOCKDOWN

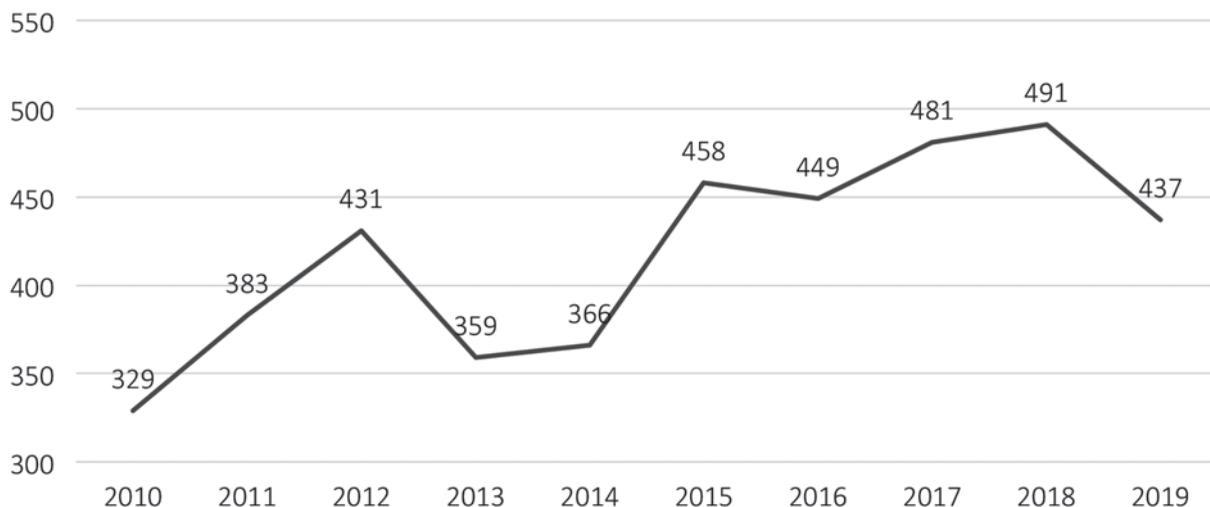
- Le misure di distanziamento sociale attuate per contenere l'epidemia hanno già mostrato i loro effetti negativi sul livello di attività economica, colpendo i diversi settori in modo non uniforme. Gli effetti sull'occupazione saranno pesanti: secondo una stima di Goldman Sachs, il tasso di disoccupazione italiano passerà dal 9,9% del 2019 al 17% del 2020.
- La Lombardia, ad oggi la regione più colpita dal punto di vista sanitario, mostra alcuni indicatori che suggeriscono si sia verificato un calo significativo dell'attività economica: -22,1% di consumi energetici tra il 6 e il 12 aprile (variazione tendenziale), -36,7% di volumi di merci in transito nell'aeroporto di Malpensa tra il 30 marzo e il 5 aprile, -67% di spostamenti verso i luoghi di lavoro nella giornata dell'11 aprile rispetto al periodo compreso tra il 3 gennaio e il 6 febbraio.
- Un'indagine condotta a fine marzo dal Centro Studi Assolombarda su un campione di imprese operanti nelle province di Milano, Lodi e Monza-Brianza ha rilevato che il 73% delle aziende, alla data dell'intervista, erano chiuse, parzialmente chiuse o in procinto di chiudere. Il 69% aveva fatto ricorso o era in procinto di ricorrere agli ammortizzatori sociali.
- Va ricordato che la crisi della Lombardia si innesta in un tessuto sociale che già presentava consistenti «sacche» di indigenza: l'indice di povertà relativa mostra che la percentuale di famiglie della Lombardia che si trovano in questa condizione, dal 2007 al 2018, è passata dal 3,6% al 6,6%.

10 - LA NEGOZIAZIONE NEL 2019: ASPETTI QUANTITATIVI

- Con 437 accordi sottoscritti, il 2019 interrompe una tendenza positiva culminata nel 2018, quando l'attività negoziale ha prodotto 491 documenti.
- Risulta preponderante l'attività con i comuni in forma singola (397 documenti), la cui quota di accordi è passata dall'88% al 94%.
- Sono diminuiti gli accordi con gli enti sovracomunali ad eccezione delle comunità montane: le intese con le ATS sono passate da 12 a 7, quelle con le ASST da 8 a 2 e quelle con gli Ambiti di Zona da 14 a 12. Il calo dell'attività con quest'ultima tipologia di ente è ancora più marcato se si prende in considerazione un periodo più esteso: nel 2015, infatti, queste intese erano 82.
- I due accordi con la Regione Lombardia e il protocollo d'intesa con l'ANCI segnalano la ripresa di una negoziazione che consente di valicare i limiti comunali, ampliando sia le materie che possono essere oggetto di discussione sia la popolazione potenzialmente interessata dalle decisioni assunte da parte degli enti firmatari.

11 - LA NEGOZIAZIONE NEL 2019: ASPETTI QUANTITATIVI

Evoluzione del numero complessivo di accordi. Lombardia. Periodo 2010-2019.



Fonte: Spi-Cgil

12 - LA NEGOZIAZIONE NEL 2019: ASPETTI QUANTITATIVI

Distribuzione congiunta degli accordi per comprensorio e tipo di ente. Anno 2019. Lombardia.

Comprensorio	Comuni	Unioni di comuni	Ambiti di Zona	CDR	ATS	ASST	Comunità montane	RSA	Totale per comprensorio
Bergamo	2								2
Brescia	130	4	3		4				141
Brianza	24				2				26
Como	8								8
Cremona	3					1			4
Lecco	39								39
Lodi	30	6	1						37
Mantova	52	3							55
Milano	27					1		1	29
Pavia	41		6				2		49
Sondrio	3		1		1				5
Ticino-Olona	2								2
Valle Camonica	4		1						5
Varese	32								32
Regione Lombardia									2
Anci									1
Totale per tipo di ente	397	13	12	0	7	2	2	1	437

Fonte: Spi-Cgil

13 - LA NEGOZIAZIONE NEL 2019: ASPETTI QUANTITATIVI

- Da un punto di vista territoriale, è confermata la **dinamica positiva** del Comprensorio di Brescia, storicamente il più attivo, dove sono stati firmati 141 accordi. Rispetto al 2018 si segnala poi una crescita nei comprensori di Lodi (da 36 a 37), Sondrio (da 2 a 5) e Milano (da 19 a 29).
- Il numero di accordi è **stabile** a 50 nel comprensorio di Pavia.
- Nelle restanti divisioni territoriali **l'andamento è stato negativo**. Riduzioni consistenti hanno interessato Como, Lecco, Varese e Cremona, comprensorio dove l'attività negoziale ha prodotto 4 accordi, mentre soltanto due anni prima, con 63 documenti, si collocava tra i più attivi. Perdura la difficoltà di radicamento della negoziazione nella bergamasca ed anche nel 2019 non è decollata l'attività nei comprensori del Ticino Olona (4 accordi) e della Valle Camonica (2 accordi).
- Considerando soltanto gli accordi con i comuni, la diffusione dell'attività negoziale risulta molto elevata nei comprensori di Brescia e Mantova (tasso di diffusione > 80%) mentre si rileva un'assenza di capillarità in quelli di Bergamo, Como, Cremona, Sondrio, Ticino-Olona e Valle Camonica (tasso di diffusione < 6%).
- Il tasso di copertura, che misura la percentuale di popolazione residente interessata dall'attività di negoziazione, mostra che nei comprensori di Brescia e Mantova quasi la totalità dei residenti vive in comuni coinvolti nella negoziazione. Tassi superiori al 50% si osservano anche nei comprensori di Brianza, Lecco, Lodi e Milano.

14 - LA NEGOZIAZIONE NEL 2019: ASPETTI QUANTITATIVI

Tassi di diffusione e tassi di copertura degli accordi firmati dai comuni e dalle unioni di comuni. Lombardia e Comprensori. Anno 2019.

	Tasso di diffusione	Tasso di copertura
Bergamo	0,9%	12,2%
Brescia	83,4%	92,7%
Brianza	44,4%	54,4%
Como	5,4%	9,0%
Cremona	2,7%	31,0%
Lecco	44,2%	76,6%
Lodi	54,0%	74,0%
Mantova	82,8%	89,5%
Milano	29,3%	65,4%
Pavia	21,5%	37,4%
Sondrio	3,9%	23,7%
Ticino-Olona	4,0%	9,9%
Valle Camonica	5,3%	13,5%
Varese	23,0%	23,6%
Lombardia	26,0%	49,2%

Fonte: Spi-Cgil e Istat

15 - LA NEGOZIAZIONE: EFFETTI SUL SISTEMA TRIBUTARIO?

- Anche nel 2019, anno sparti-acque nella disciplina dei tributi locali per effetto dello sblocco delle aliquote disposto dalla Legge di Bilancio, i comuni negoziatori si sono mostrati più propensi ad applicare un'IRPEF progressiva, in conformità alle richieste del sindacato. Il 37,3% di loro, infatti, aveva un sistema multi-scaglione a fronte di un 21,7% rilevato tra i comuni non negoziatori.
- Se, da un lato, la percentuale di comuni che nel 2019 hanno incrementato la pressione fiscale nel gruppo dei negoziatori e in quello dei non negoziatori è molto simile (rispettivamente 8,5% e 8,6%), dall'altro, nel primo gruppo abbiamo rilevato una maggiore propensione a ridurre il carico fiscale (4,9%) rispetto al secondo (1,4%).

Negoziante e progressività dell'addizionale comunale all'IRPEF. Comuni della Lombardia. Anno 2019.

	Addizionale applicata secondo il sistema progressivo	Addizionale con l'aliquota unica	Totale
Comuni che non hanno sottoscritto accordi	21,7%	78,3%	100,0%
Comuni che hanno sottoscritto accordi	37,3%	62,7%	100,0%

16 - LA NEGOZIAZIONE NEL 2019: ASPETTI QUALITATIVI

- L'analisi del testo di 14 accordi (uno per ciascun comprensorio) ha confermato la presenza di tre approcci distinti alla negoziazione, in relazione al grado di proattività del sindacato e di operatività delle decisioni assunte (slide successiva).
- Le materie principali oggetto di discussione sono state
 - ✓ Le criticità del mercato del lavoro (inserimento lavorativo per giovani con difficoltà in ingresso e lavoratori anziani espulsi dal sistema produttivo, inserimento socio-lavorativo, ruolo del welfare aziendale e contrattazione di secondo livello);
 - ✓ Il contrasto alla povertà e al disagio economico (fondi di emergenza, fondi di sostegno al reddito, distribuzione di beni alimentari, convenzioni per l'accesso a beni e servizi a prezzo concordato);
 - ✓ Gli interventi per l'emergenza abitativa (sostegno alla morosità incolpevole e potenziamento dell'erp e dell'housing sociale);
 - ✓ I servizi socio-assistenziali (welfare di comunità, gestione associata dei servizi comunali, qualificazione del lavoro delle badanti, calmieramento delle tariffe delle RSA, sviluppo della residenzialità leggera);
 - ✓ La riforma dell'offerta socio-sanitaria (dimissione protette, presa in carico, medicina territoriale);
 - ✓ I tributi locali (progressività delle aliquote, adesione ai protocolli per il contrasto all'evasione).

17 - LA NEGOZIAZIONE NEL 2019: LE TRE GRANDI FAMIGLIE

Confronto con presa d'atto

- Ruolo marginale delle OO.SS.
- Discussione che prende le mosse da decisioni già adottate
- Le OO.SS. esprimono assenso o dissenso, talvolta avanzando controproposte.

Confronto che prende avvio dalle proposte del Sindacato

- Ruolo attivo delle OO.SS.
- Discussione che prende le mosse da rivendicazioni e proposte delle OO.SS.
- Prevale l'assenza di una piattaforma scritta e condivisa.

Intesa progettuale finalizzata ad assumere decisioni operative

- Punto di approdo di una concertazione avvenuta in incontri precedenti.
- Accordi prevalentemente mono-tema.
- Vengono espressi i riferimenti normativi, gli strumenti, i ruoli e i compiti dei diversi attori che prendono parte al progetto, le tempistiche, il cronoprogramma e i risultati attesi

18 - LA NEGOZIAZIONE NEL 2019: PUNTI DI FORZA

- L'elevata propensione alla negoziazione da parte dei comuni di medie e grandi dimensioni, che consente di raggiungere «tassi di copertura» elevati sul territorio.
- La ripresa della discussione con la Regione e con l'Anci, con la quale è stato firmato un protocollo che propone delle linee guida potenzialmente adottabili nell'intera prassi negoziativa, a vantaggio della sua efficacia.
- L'attenzione degli accordi al potenziamento dei servizi socio-sanitari e alla promozione dell'invecchiamento attivo.
- La promozione dell'ISEE istantanea.
- Gli interventi in favore delle famiglie colpite dalla crisi (interventi anti-crisi, sostegno alla morosità incolpevole, ...).
- Il contributo fornito ai processi spesso virtuosi di razionalizzazione delle funzioni amministrative.
- La correlazione tra attività di negoziazione e applicazione della progressività fiscale.

19 - LA NEGOZIAZIONE NEL 2019: AREE DI MIGLIORAMENTO

- L'interlocuzione frammentata che tende a coinvolgere i comuni in forma singola.
- La contrazione dell'attività negoziale a livello di Ambiti di Zona, alla cui origine potrebbero aver contribuito le incertezze della programmazione regionale in materia.
- Le difficoltà di radicamento della negoziazione in alcuni comprensori (Bergamo, Como e Ticino-Olona).
- La scarsa dimensione finanziaria di molti interventi.
- L'insufficiente formalizzazione delle procedure, che spesso producono verbali d'incontro e non veri e propri accordi.
- Il livello di operatività carente, riscontrabile in diversi accordi che assumono la forma della mera «presa d'atto» in cui il Sindacato limita il proprio contributo ad enunciazioni di principio.
- La mancanza di progettualità evidenziata dall'assenza di una piattaforma scritta e di linee guida unitarie, che può condizionare negativamente l'esito di proposte meritorie.
- Il grado ancora insoddisfacente di innovazione sociale per quanto riguarda la programmazione dei servizi residenziali, poco orientati allo sviluppo delle soluzioni di residenzialità leggera e degli interventi di comunità.

20 - LA LEGGE DI BILANCIO 2020: UNA MANOVRA (MODERATAMENTE) ESPANSIVA

Ristrutturazione del debito. L'intervento dello Stato. Risparmio per i comuni dall'abbattimento degli interessi

Riscossione esecutiva. Accelerazione dei tempi.

Anticipazioni di liquidità a favore degli enti territoriali per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili. Le anticipazioni non costituiscono debito e non rientrano nella massa passiva in caso di dissesto dell'ente

Incremento da 3 a 5 dodicesimi del limite delle anticipazioni di tesoreria per gli enti locali

Incremento del Fondo di solidarietà,
Incremento dei contributi agli investimenti

21 - OPPORTUNITÀ. RIDURRE IL GAP INFRASTRUTTURALE, PROGETTARE INVESTIMENTI SOCIALI

Più risorse del bilancio pubblico destinate agli investimenti potrebbero rafforzare la dotazione infrastrutturale, migliorando la produttività del lavoro e la crescita economica, grazie all'amplificato effetto dei moltiplicatori fiscali.

Intervento cruciale degli enti locali:

- 1) Infrastrutturazione
- 2) Elemento trainante per l'occupazione.

Ad esempio gli investimenti più qualificati (trasporti, reti energetiche, ecc.) creano domanda nel breve termine per un'ampia gamma di beni e servizi nelle catene logistiche del settore delle costruzioni e installazioni, nel medio termine stimolano la crescita e l'occupazione perché espandano la dotazione del capitale fisico. In questo modo gli investimenti pubblici non entrano in competizione con gli investimenti privati, ma al contrario li stimolano e li integrano. E' importante sollecitare i Comuni a progettare investimenti qualificati.

Investimenti sociali e contrattazione con gli enti locali
politiche urbanistiche, trasporti, abitazioni, appartamenti protetti e strutture residenziali «leggere», potenziamento raccolta differenziata...

22 - OPPORTUNITÀ: IL RACCORDO DEL REDDITO DI CITTADINANZA CON LE ALTRE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Criticità: il raccordo con le altre misure sociali.

Il Reddito di cittadinanza non elimina la competenza obbligatoria dei comuni di mettere in atto interventi di sostegni al reddito (d.P.R. 616/1978). Dunque, il tema è come raccordarlo con le altre misure sociali:

- per evitare alle persone che ne hanno diritto complicati percorsi di accesso ai diversi sostegni;
- per integrare ciò che il Rdc non tutela: negli importi, nella platea dei fruitori, nei criteri di accesso, relativamente al tipo di interventi previsti e nella durata.
- per evitare che le amministrazioni comunali riducano gli impegni finanziari propri a favore delle politiche sociali.

La ricomposizione delle prestazioni nazionali di sostegno al reddito.

Anche dopo il Rdc resta operante un mix di prestazioni nazionali poco collegate tra di loro, che obbligano utenti e servizi ad essere sempre ben informati di che cosa si può chiedere, dove e come.

23 - IL RUOLO DEL SINDACATO



L'esigibilità è data dallo scarto tra quanto previsto dalle norme (Diritti Costituzionali, Ue, Agenda 2030, Leggi ordinarie.... regionali e norme e provvedimenti degli enti locali) e quanto viene effettivamente esercitato dai cittadini

Il comune quale ente esponenziale: Le funzioni fondamentali.

24 - IL PROCESSO DI NEGOZIAZIONE SOCIALE. LE FONDAMENTA

- ✓ Le idee, i programmi e i progetti elaborati dal Sindacato per la tutela dei diritti sociali e di cittadinanza e per lo sviluppo delle politiche di welfare.
- ✓ L'importanza di dotarsi di una «visione organica» e di migliorare la capacità di progettazione.
- ✓ L'elaborazione di programmi e progetti (che saranno poi tradotti in piattaforme) si basa sull'analisi dello stato di esigibilità dei diritti sociali e di cittadinanza e sulla conoscenza dei bisogni della popolazione e dello stato dell'offerta (con particolare riguardo alla tutela dei soggetti più vulnerabili), e si arricchisce della riflessione del Sindacato sull'evoluzione della società e delle istituzioni e sulle migliori esperienze di welfare realizzate a livello europeo (strategie di lungo respiro e innovazione sociale).
- ✓ Ascolto e funzioni di rappresentanza.
- ✓ C'è sempre spazio per la negoziazione sociale (anche quando il Comune è in fase di dissesto)

25 - UNA POSSIBILE SCALETTA PER LA PIATTAFORMA

Le premesse:

ruolo e finalità della contrattazione sociale

Le motivazioni: analisi della domanda sociale e insufficienza dell'offerta. Confronti a livello temporale e spaziale (altri comuni simili almeno per dimensione demografica). Lo stato di esigibilità dei diritti sociali e di cittadinanza

Proposta – progetto:

Obiettivi generali e specifici, contenuti
azioni, tempistica, possibili risorse, risultati attesi

Monitoraggio e verifica

Comunicazione alla cittadinanza (elemento fondamentale)

26 - CON E SENZA CORONAVIRUS LE AREE DI MAGGIORE DEBOLEZZA E VULNERABILITÀ

- Gli anziani monoreddito e/o con redditi molto bassi;
- Le persone anziane, che vivono sole o in coppia, con problemi di salute;
- Gli anziani (soprattutto donne) privi di reti sociali o familiari di sostegno;
- I *caregiver* adulti, soprattutto donne, che ricoprono tale ruolo;
- Le aree in cui l'autonomia di mobilità risulta limitata da barriere architettoniche o insufficienti servizi di trasporto;
- Le aree interne o marginali

Per tutte queste aree di vulnerabilità si possono individuare poi diversi gradi di intensità in base ad alcune caratteristiche individuali e gradienti socio-economici: *in primis*, l'età, ma anche il genere, il titolo di studio, il tipo di occupazione svolta in età adulta, il capitale umano, fisico e psicologico di cui la persona dispone e, ovviamente, il grado di copertura dei servizi offerto dal territorio.

27 - PRINCIPALI RISCHI E DIRITTI AD ESSI COLLEGATI

- ✓ L'emergenza dell'isolamento relazionale (individualismo, scarso appeal delle politiche solidaristiche e forte crescita dei nuclei monofamiliari).
- ✓ il problema dei trasporti pubblici locali. Il «trasporto sociale» non è sufficiente. La fruizione del territorio da parte dei «giovani» anziani è rilevante ed è collegata solo marginalmente all'esigenza di curarsi
- ✓ La continuità assistenziale a rischio.
Tempi di attesa molto lunghi: visite specialistiche, prestazioni diagnostiche; Il problema dell'accompagnamento ai servizi socio-sanitari
La presa in carico dell'Adi è molto ridotta, la spesa privata per la sanità è in crescita anche tra gli anziani
- ✓ L'orientamento ai servizi – comunicazione – informazione. Il digital divide e gli anziani (barriere economiche e sociali all'uso del computer e in generale delle tecnologie).
- ✓ Le politiche abitative sono molto limitate e ancora non orientate all'innovazione sociale
- ✓ Identità delle periferie e carenza di politiche aggregative

28 - ALCUNI TEMI

- ✓ Rafforzare l'intervento pubblico e potenziare il partenariato pubblico/privato per lo sviluppo di politiche sociali integrate. Promuovere la partecipazione degli anziani alle politiche sociali. Attenzione all'approccio di genere.
- ✓ Potenziare la filiera di interventi per il contrasto alla non autosufficienza, puntando all'integrazione a soluzioni di cura più coerenti con le esigenze degli anziani (umanizzazione): interventi residenziali alternativi alle Rsa, appartamenti protetti e polifunzionali, miglior utilizzo della tecnologia....(uso dell'avanzo di amministrazione disponibile)
- ✓ Presa in carico multidimensionale da parte dei servizi sociali e socio-sanitari
- ✓ Migliorare le politiche urbanistiche (barriere architettoniche, spostamenti, presenza del commercio tradizionale, residenzialità, progettazione di spazi di incontro, ecc.) (uso dell'avanzo di amministrazione disponibile) .
- ✓ Per rafforzare la lotta alla povertà occorre integrare il Reddito di cittadinanza con le altre misure sociali.
- ✓ Ispessimento del tessuto sociale – solidarietà. I comuni potrebbero promuovere, insieme alle Associazioni, l'auto-organizzazione degli anziani e delle famiglie per l'attivazione di servizi di solidarietà e vicinato (scambi di favori, gruppi di mutuo-aiuto, reti di condominio e di quartiere, ecc.).

POLITICHE SOCIALI: ASPETTI DELL'AZIONE LOCALE DEL SINDACATO

Ida Regalia *Università degli studi di Milano*

Ci sono tanti modi per commentare il *Rapporto 2019 sulla negoziazione sociale in Lombardia*, a cura dell'Ires Lucia Morosini, che ancora una volta è stato promosso dallo Spi-Cgil Lombardia seguendo una tradizione che ha ormai una lunga storia.

In particolare, il Rapporto di quest'anno si presta a molteplici osservazioni dal momento che è corredato da un'ampia introduzione sulle caratteristiche del contesto lombardo, che spazia da un'approfondita riflessione sulle recenti tendenze sociodemografiche (in cui si parla di invecchiamento, di migrazioni, di frammentazione sociale), si sofferma sulle tematiche della salute e delle condizioni economiche della popolazione nella regione, e allarga lo sguardo alle nuove impreviste sfide poste dall'emergenza Covid-19 e alle implicazioni che se ne possono ricavare per le strategie di presenza e negoziazione del sindacato in campo sociale.

A me preme tuttavia svolgere qualche considerazione proprio sull'oggetto specifico del rapporto, vale a dire sulla negoziazione sociale e su ciò che i dati raccolti ci dicono in merito, e non tanto sulle condizioni del contesto in cui tale negoziazione si è inserita, ovvero sulle variabili che possono averla condizionata. È quello che credo di poter far meglio e che co-



munque mi intriga di più. E forse è anche quello che in prima battuta può risultare più utile al sindacato, se vuole evitare la tentazione di spostare troppo presto la riflessione altrove, a altro livello, ossia verso aspetti della realtà su cui esso non ha direttamente molte possibilità di influire.

1. Un'esperienza che continua

La prima constatazione è allora ancora una volta, a mio avviso, quella di una certa meraviglia per la tenuta della negoziazione sociale. È vero che il numero di intese raggiunte nel 2019 segnala in realtà una contrazione rispetto a quelli degli anni precedenti; ma un tasso di diffusione del 26 per cento dei comuni e un tasso di copertura del 49 per cento della popolazione regionale costituiscono certamente dati di tutto rispetto. Più in generale, come si osserva nelle conclusioni del rapporto, che dal 2000 a oggi un comune su tre abbia sottoscritto almeno un accordo non è certo indifferente. È anzi incoraggiante.

Le ragioni della relativa soddisfazione, anzi, di una certa sorpresa, derivano dalla constatazione – tanto ovvia quanto poco tenuta davvero in conto – che la cosiddetta *negoziazione sociale* con i comuni e altri enti locali, per iniziativa o comunque con il coinvolgimento dei sindaca-

ti, non è affatto necessaria per le amministrazioni, nel senso di richiesta dalla normativa. O, meglio, che non lo sono le iniziative nei campi delle politiche sociali diverse da quelle del lavoro e della previdenza sociale. E che sia così è indirettamente testimoniato da quei due terzi dei comuni che non hanno mai negoziato col sindacato su tematiche sociali, dal momento che non è certo possibile immaginare che in questi casi i comportamenti delle amministrazioni siano perciò stesso deficitari, inefficienti, o iniqui. Vedremo più avanti che quest'ultima annotazione può essere utilmente utilizzata per allargare l'orizzonte conoscitivo e ideativo verso direzioni nuove.

Ma tornando al punto, la sorprendente constatazione che un numero non indifferente di amministrazioni e enti locali abbia voluto/accettato di raggiungere qualche forma di intesa con il sindacato pur non essendo tenuto a farlo ci porta a riflettere sulle ragioni di questa scelta. E più precisamente sui vantaggi che queste amministrazioni e enti – a differenza di altre – possono aver ritenuto di ricavarne. E che viceversa – possiamo aggiungere – non valutano più positivamente nei casi in cui decidano di interrompere una precedente esperienza.

La domanda di fondo è dunque perché mai alcune, molte, amministrazioni comunali si prestino a negoziare col sindacato misure in un campo che è di loro pertinenza quale quello sociale. In passato abbiamo provato a rispondere alla domanda mettendo in evidenza ragioni in cui si combinano da un lato la maggior complessità e estensione delle funzioni assegnate negli ultimi vent'anni alle amministrazioni locali in campo sociale – ma in condizioni di crescente incertezza e riduzione delle risorse disponibili –, e dall'altro il crescente riconoscimento della capacità sindacale, specie dei sindacati dei pensionati, di dar voce alla *popolazione* locale più *fragile* e interpretarne i bisogni¹.

È dunque nei casi in cui le amministrazioni locali avvertono maggiormente la problematicità di prendere decisioni in condizioni di risorse scarse (e domande crescenti), e in cui percepiscono però di poter essere sostenuti in questo difficile processo decisionale dal con-

fronto con i sindacati in quanto attori organizzati, intraprendenti, e che godono di un forte seguito tra la popolazione, che è più probabile che decidano/accettino di misurarsi con essi. Viceversa, è quando un'amministrazione locale è (o si sente) sufficientemente forte e attrezzata per rispondere allo scopo per proprio conto, o con altre risorse, e/o non percepisce nel sindacato locale un interlocutore sufficientemente intraprendente, radicato nel territorio e in grado di svolgere un'efficace azione di sostegno costruttivo al processo decisionale sulle politiche sociali, che è meno probabile che si dia luogo al confronto con il sindacato. E ancora, ci si può infine attendere che il confronto non venga rinnovato quando l'esperienza non ha dato del tutto i suoi frutti, o quando sono cambiate alcune circostanze, da un lato e/o dall'altro.

Si noti che questa interpretazione è diversa da quella che gode di maggior favore tra i protagonisti e i commentatori di queste esperienze, specie di parte sindacale, in base alla quale sarebbe la scarsità o la diminuzione delle risorse da distribuire da parte delle amministrazioni a spiegare le difficoltà dello sviluppo della negoziazione sociale o la sua riduzione. Il che implicherebbe che in situazioni di risorse abbondanti le amministrazioni sarebbero invece maggiormente orientate a negoziare con il sindacato. Ma perché mai dovrebbero farlo, anziché agire per conto proprio, come nel loro diritto (e interesse)?

I nostri dati non permettono di dire molto di più. Sarebbero necessarie rilevazioni approfondite in cui mettere a confronto le diverse logiche di orientamento e comportamento sia delle amministrazioni sia dei sindacati in contesti sia di abbondanza sia di ristrettezza delle risorse disponibili. Può essere però illuminante una breve notazione che si legge in un verbale d'incontro citato nel Rapporto: il sindacato "ringrazia ... per avere accolto la richiesta di incontro e chiede di illustrare gli esiti della sperimentazione attuata. Segnala la disponibilità del Sindacato a collaborare per diffondere gli esiti della stessa presso tutti gli iscritti." È quel segnalare la disponibilità a collaborare a diffondere gli esiti che per l'ente locale può in

questo caso essere un incentivo al confronto. Ciò ci conduce a qualche riflessione sui tipi e le logiche degli accordi.

2. Sui tipi e le logiche degli accordi

Uno dei pregi e degli aspetti più interessanti di questo Rapporto è l'aver condotto un approfondimento qualitativo su di un ventaglio di accordi, così da permettere al lettore di farsi un'idea della diversità dei tipi e delle logiche delle interazioni tra sindacato e amministrazioni che costituiscono la negoziazione sociale. I tipi che vengono individuati sono tre. Il primo è quello che viene definito *Confronto con presa d'atto*. Nel linguaggio delle relazioni di lavoro si tratta delle attività di *informazione o comunicazione* al sindacato da parte di chi detiene le risorse (l'azienda, in questo caso l'ente pubblico): informazione o comunicazione presentate in modo in qualche misura formalizzato, ufficiale, così che ne rimangono tracce sotto forma di un verbale sottoscritto. Si può osservare di sfuggita che l'informazione e la comunicazione, nei due sensi, tra sindacato e enti

pubblici possono avvenire, di fatto in genere continuamente avvengono, in modi informali, non registrati/registrabili. Qui è proprio la dimensione della sia pur minima formalizzazione a contare e a farne un modo specifico di relazione.

Questa modalità di relazione tra le due parti può apparire a prima vista poco significativa, dal momento che l'azione consiste in un'esposizione di dati o programmi in merito ai quali il sindacato ha un ruolo *passivo*, come si dice nel Rapporto, non interviene apertamente, di cui prende atto. In realtà non è proprio così. In primo luogo, perché l'informazione o comunicazione non sono di per sé dovute, sono quindi già frutto di una scelta, vengono fornite in seguito a una richiesta del sindacato o eventualmente a una decisione autonoma dell'impresa o amministrazione che ritiene sia nel suo interesse spendere tempo e risorse per farlo, e comunque implicano un'assunzione dell'esistenza di interessi comuni e di disponibilità a dividerli e in definitiva a collaborare. In secondo luogo, più sottilmente, perché anche



nel semplice fornire informazioni, comunicare è implicito un dover tener preventivamente conto del punto di vista dell'altra parte cui ci si rivolge: il che finisce per anticipatamente orientare, e magari anche di fatto ridefinire, le decisioni che si intende assumere. Si può dire che costituiscano il livello minimo di una trattativa che viene gestita da una parte, ma che è soddisfacente se le avvantaggia entrambe. Da un lato il sindacato ha bisogno di sapere, dall'altro l'amministrazione o l'ente sente di aver bisogno, o comunque di trar vantaggio dalla conoscenza della situazione e dall'appoggio da parte del sindacato, che in questo modo viene più o meno esplicitamente *consultato*.

Il secondo tipo indicato è il *Confronto che prende avvio dalle proposte del sindacato*. È quello che maggiormente si avvicina alla logica di una esplicita *negoziazione*. In questo caso, infatti, l'accordo o verbale di intesa prende le mosse da una iniziativa, o *rivendicazione*, sindacale preventiva. Non necessariamente si tratterà di una piattaforma, si dice nel Rapporto², ma di richieste o, ancor più, proposte, che il sindacato ritiene di avanzare all'amministrazione o ente. In questo, il sindacato dà voce agli interessi e necessità della popolazione locale, analogamente a quanto fa quando contratta con le aziende (o il governo) per promuovere o difendere gli interessi dei lavoratori attivi. Ma insieme, o forse ancor più in base a quanto si legge nel Rapporto, propone temi di intervento in materia di politiche sociali che sono più in generale funzionali allo sviluppo e al benessere dell'area, della società locale, in una prospettiva di buon governo.

In questo senso è illuminante il protocollo d'intesa sottoscritto nel 2019 con l'Ance Lombardia, in cui si indicano i temi su cui prioritariamente concentrare il *confronto* (o la *negoziazione*). L'elenco comprende i temi della: razionalizzazione/semplificazione istituzionale, valorizzazione della programmazione dei servizi sociali, equità sociale nella compartecipazione alla spesa per i servizi, riordino della rete di offerta socio-sanitaria, maggiore attenzione ai problemi della non autosufficienza, prosecuzione di uno studio sulle difficoltà strutturali di bilancio, rafforzamento

delle politiche per gli immigrati e richiedenti asilo, necessità di sottoscrivere protocolli per lo svolgimento dei lavori secondo le norme e i contratti, attenzione allo sviluppo sostenibile. In definitiva, si può dire che si tratta più di un *richiamare l'attenzione*, che di un vero e proprio negoziare su obiettivi precisamente definiti. Da questo punto di vista, non stupisce che i verbali di accordo di questo tipo di intese prevedano "le proposte, non sempre operative, della parte sindacale", come sottolineato nel Rapporto. Ma non è cosa da poco: il valore aggiunto in questi casi sta per l'appunto nel sollevare il problema, o, meglio, nel concorrere a *definire l'agenda*, proponendo che alcuni temi (quelli selezionati) siano posti all'ordine del giorno. Chi ha avuto una sia pur piccola esperienza di responsabilità in organi decisionali e di governo sa bene quanto sia cruciale e decisiva la definizione dell'ordine del giorno – quali questioni includervi e quali escludere o rimandare. È uno degli ambiti in cui maggiormente si esercita il potere reale nelle organizzazioni complesse.

Il terzo tipo di accordi è quello che viene definito *Intesa progettuale finalizzata ad assumere decisioni operative*. Continuando a utilizzare il linguaggio delle relazioni industriali, corrisponde alla logica della *cooperazione per l'attuazione degli accordi*. A differenza che nel caso precedente, in questo l'interazione tra le parti si basa su intese o progetti di cui si sono in precedenza definiti gli obiettivi e (più o meno a grandi linee) i risvolti operativi, e che devono ora trovare attuazione. Per inciso, si può osservare che questo è un terreno spesso sottovalutato dai sindacati che hanno storicamente avuto un approccio più conflittuale alle relazioni industriali, come quelli italiani o britannici. E tuttavia è quello che può permettere di esercitare funzioni fondamentali di controllo. Torniamo tra breve su alcune considerazioni più generali che si possono ricavare alla luce di questa evidente diversificazione di modelli e stili nelle relazioni tra sindacato e amministrazione nel campo della cosiddetta *negoziazione sociale*. Prima, occorre fare qualche osservazione sulle tematiche che compaiono negli accordi.

3. Sulle tematiche degli accordi

L'illustrazione dei temi che compaiono negli accordi oggetto di analisi dettagliata, così come ci viene presentata nel Rapporto, restituisce una realtà a nostro avviso piuttosto stupefacente. Non tanto o non solo per l'ampiezza delle tematiche considerate, ma ancor più per la fantasiosa varietà dei programmi e delle soluzioni proposte da parte di/ai singoli enti locali.

Nel campo degli interventi in materia di *criticità sul mercato del lavoro*, si parla ad esempio di borse lavoro di diversa caratteristica e con destinatari diversi; di "contratti di baratto" (contributi economici in cambio di prestazioni di volontariato); di percorsi di inserimento o reinserimento lavorativo, destinati a giovani, o a donne, o a lavoratori maturi, e sostenuti da una molteplicità di fondi e contributi messi a disposizione dagli enti locali; di predisposizione di pacchetti di servizi di tipo sociale acquistabili da lavoratori che godono di benefici sotto forma di welfare aziendale.

Nel campo degli interventi di *contrasto alla povertà e al disagio economico*, negli accordi vengono menzionati la costituzione di fondi per sostenere il pagamento di tariffe e l'acquisto di beni primari (pagamento di utenze domestiche, di asili nido, di spese dentistiche per i minori); l'erogazione di contributi economici alle famiglie in condizioni di disagio; l'attivazione di convenzioni per l'accesso a beni e servizi a prezzo concordato.

Nel campo dell'*emergenza abitativa*, negli accordi si parla di interventi a sostegno della domanda, mediante fondi destinati a coprire le situazioni di morosità incolpevole, di ristrutturazione e potenziamento dell'offerta abitativa (housing sociale), di servizi di mediazione e informazione per l'accesso ai fondi regionali. Nell'ambito dei *servizi socio-assistenziali*, gli accordi prevedono un ampio e diversificato ventaglio di misure più o meno consolidate a sostegno dei bisogni della non autosufficienza; e poi sperimentazioni innovative nel campo del welfare locale (quali progetti per lo sviluppo di welfare di comunità, per la costruzione di reti di volontariato "di vicinato", per l'integrazione sociale e il contrasto alla solitudine degli

anziani); o ancora interventi per una migliore programmazione dei servizi, per la promozione e riqualificazione delle assistenti familiari (mediante la realizzazione di sportelli per l'incontro di domanda e offerta, la promozione di politiche attive per la formazione professionale, il sostegno alla regolarità contrattuale e contributiva); interventi per il calmieramento delle tariffe delle residenze assistenziali, ma anche progetti per l'alleggerimento/il superamento della logica della istituzionalizzazione nelle strutture (abitazioni sociali, badante "di condominio", Villaggio Alzheimer...); confronti con le Aziende socio sanitarie territoriali sulla riforma delle dimissioni protette, sulla costituzione di una struttura per l'accompagnamento dei pazienti dimessi dagli ospedali, sui costi delle prestazioni...

Quanto alla tematica della *tutela dei redditi* (da lavoro e da pensione), obiettivo di fondo è il contenimento e/o la rimodulazione in senso progressivo dell'addizionale comunale all'Irpef; ma compare anche il tema della lotta all'evasione fiscale come via per aumentare l'equità nell'applicazione dei tributi e delle tariffe locali.

Le tematiche toccate sono dunque davvero tante e molteplici gli specifici programmi e progetti di cui si legge negli accordi e verbali d'intesa³. Ma c'è un altro aspetto, oltre a quello della numerosità e varietà dei temi, dei progetti, dei propositi intorno a cui le parti si sono confrontate o accordate. È il fatto che in moltissimi casi l'analisi dei documenti mette in evidenza che assieme al sindacato e alle amministrazioni e enti locali sono coinvolti di volta in volta, più o meno direttamente, una molteplicità di altri attori: aziende produttive (nel caso ad esempio della negoziazione del welfare aziendale), imprese artigiane o commerciali, servizi sociali, proprietari di case, la Caritas, organizzazioni del terzo settore, associazioni locali, farmacie, studenti universitari e in alternanza scuola lavoro, scuole professionali, università, Agenzia delle entrate. Si tratta di soggetti altri rispetto alle due parti che firmano accordi e verbali, il cui apporto è tuttavia essenziale per l'attuazione, o lo studio, o il monitoraggio degli obiettivi che compaiono nelle intese.



Il che ci conduce infine a qualche considerazione conclusiva più generale sul senso e le prospettive di quella serie di attività che vengono denominate negoziazione sociale.

4. In conclusione: caratteri e senso della negoziazione sociale

Le osservazioni che a partire dal *Rapporto 2019 sulla negoziazione sociale in Lombardia* abbiamo presentato in queste note – sulla diffusione e consolidamento delle intese, sui modelli e stili nelle relazioni tra sindacato e amministrazione nel campo delle politiche sociali, sulla varietà delle tematiche e la diversità dei soggetti di fatto o esplicitamente coinvolti nei processi negoziali e di confronto – confermano che l'esperienza della negoziazione sociale è qualcosa che non è assimilabile alle logiche tradizionali della contrattazione collettiva. E opportunamente nel titolo del Rapporto non è di contrattazione che si parla.

Spesso tuttavia in ambito sindacale – specie in Cgil – vi si riferisce come a una modalità di *contrattazione*. Ma la realtà che viene illustrata nel Rapporto è, può essere, contrattazione, nel senso pieno che il termine ha assunto nel tempo, in particolare nel campo delle relazioni industriali? In questo caso, contrattazione fa riferimento a un processo per affrontare e cercare di risolvere problemi intorno a cui due parti si trovano obiettivamente divise in quanto portatrici di interessi tanto o poco contrastanti, se non contrapposti. Non a caso le due parti si percepiscono come “controparti”. Questo spiega la pratica, e una certa retorica, conflittuale che caratterizza sempre la contrattazione. Sappiamo che nei fatti, specie oggi, non è sempre necessario ricorrere apertamente al conflitto. Ma la contrattazione si svolge comunque all'ombra del conflitto: entrambe le parti sanno bene che all'occorrenza potranno farvi ricorso, come effettivamente poi talvolta avviene.

Ma può essere così nel caso di confronti tra i sindacati (confederali, o comunque caratterizzati da un'ottica trasversale, generale, come quelli dei pensionati o del pubblico impiego) e le amministrazioni locali, o altri interlocutori istituzionali, in vista della promozione di un welfare inclusivo e di equità e coesione sociale? Non è in effetti più opportuno utilizzare il termine *negoziazione*? Negoziazione è termine più generale, che si può applicare a tutti i processi, impliciti o espliciti, in qualsiasi ambito delle relazioni sociali (da quelle in famiglia a quelle tra stati), in cui due o più attori di fronte a una risorsa scarsa cercano un accordo su come spartirla nel modo migliore, o comunque accettabile⁴.

Questo richiamo terminologico serve per mettere in evidenza alcuni aspetti importanti che sono emersi in tutte le ricerche sulla negoziazione sociale – e anche in questo Rapporto – e che si possono riassumere nella banale consta-

tazione che essa non risponde alle esperienze della tradizionale contrattazione collettiva. È di meno. Ma forse anche di più.

Come emerge bene nel Rapporto, in questo caso la *controparte* è diversa, dispone di prerogative e risorse diverse e le logiche con cui ci si può con essa rapportare sono diverse: di fronte a essa si *prende atto*, o ci si *confronta*, o si *coopera per l'attuazione* di decisioni e programmi, più che contrapporsi. Potremmo anche dire che qui il sindacato si sente un po' inerme, debole, non dispone di *armi* adeguate con cui fare forti pressioni, per costringere l'altra parte al tavolo delle trattative, dal momento che *non* gli è in genere *possibile mobilitare* le persone cui dà voce e rappresentanza: può eventualmente però impegnarsi a coinvolgere le persone che beneficerebbero degli esiti del confronto fornendo informazioni sulle iniziative messe in campo dall'amministrazione, come abbiamo visto, o può dare una mano preziosa a orientare e modificare le scelte dell'amministrazione e a attivarsi.

È forse proprio in questa attività positiva di valorizzazione delle iniziative e di coinvolgimento propositivo e creativo per la soluzione dei problemi che l'azione del sindacato trova in questo caso le risorse di cui avvalersi e farsi per così dire forte; e in definitiva trova la sua ragion d'essere, il suo ruolo. Un ruolo che peraltro non è puramente di appoggio acritico, come si potrebbe immaginare: anche quando la logica prevalente è di presa d'atto e di comunicazione poi agli iscritti, il sindacato *potrà sempre scegliere* di che cosa prendere atto e comunicare, e che cosa invece escludere.

È opportuno precisare inoltre che in realtà, più che la "controparte"⁵, diversa qui è la tematica intorno a cui ci si "confronta" – che non è più quella della retribuzione e del modo d'impiego del lavoro sul mercato, ma è quella di tematiche sociali che vanno oltre il conflitto distributivo e i luoghi di lavoro e che interessano vaste aree (potenzialmente tutte) di una popolazione locale, con particolare attenzione (almeno in via di principio) alle fasce più deboli e meno capaci di tutelarsi da sé. L'ampio ventaglio



dei temi di cui ci dà un saggio il Rapporto ne è un'efficace, per quanto circoscritta, rappresentazione.

E, ancora, diversa per il sindacato è la legittimazione a agire in qualità di rappresentante: nel caso della negoziazione sociale il sindacato (confederale, dei pensionati) potrà godere infatti di un riconoscimento basato sulla conoscenza, l'esperienza e la capacità di agire *di fatto* nel sociale, facendosi portavoce dei bisogni dei gruppi sociali fragili, più che su una competenza *di ruolo*. Ciò significa anche che il sindacato qui non potrà a buon diritto ambire a un ruolo in esclusiva, come quando agisce in rappresentanza del lavoro dipendente, ma dovrà essere pronto a agire all'occorrenza in cooperazione con altri. La molteplicità degli altri soggetti variamente coinvolti nella negoziazione di cui ci dice il Rapporto ne è una riprova.

Il modello di riferimento non è dunque quello della contrattazione collettiva. Eppure, molte sono le potenzialità di questo diverso modo di negoziare, in cui l'azione sindacale può concorrere a stimolare uno sviluppo locale più equo e un sistema di welfare più inclusivo e capace di coesione. Si tratta di potenzialità da apprendere e sviluppare strada facendo, a iniziare dai temi di cui occuparsi, che per definizione non possono non essere continuamente in divenire. Significativo è che nel Rapporto, e nei molti commenti che lo corredano, grande spazio venga dedicato a cercare di immaginare e delineare le possibili linee di intervento di fronte a ciò che cambia, anzi, che è improvvisamente e radicalmente cambiato con l'emergenza del coronavirus, che ha avuto l'effetto di fare emergere in modo più chiaro criticità già esistenti e che ne ha prodotte di nuove.

Aggiungiamo un ultimo notabene finale, a partire dalla constatazione che questa modalità di negoziazione come sappiamo non è diffusa ovunque, non è diventata la regola, nonostante i risultati estremamente positivi in termini di copertura. Ci sembra che questo suggerisca che occorrerebbe interrogarsi in modo molto libero sui diversi modi in cui le amministrazioni locali affrontano le criticità e le sfide che dal loro punto di vista derivano

dalla gestione delle politiche sociali di loro competenza. Non è possibile farlo in modo ideologico o astratto. Ma certo non ci si può non chiedere quali siano i modelli di riferimento di due casi tanto diversi, ad esempio, come quelli di Brescia e Milano. Occorrerebbe vedere di fatto quali sono le risorse, i tipi di relazione, gli assunti di riferimento con cui si muovono le amministrazioni, e perché. Quali siano i sostituti funzionali, cioè i modi di rispondere a analoghe funzioni secondo stili e pratiche differenti. E occorrerebbe farlo senza voler affrettarsi a trovare le risposte, soprattutto risposte rassicuranti. Potrebbe darsi che i risultati di una riflessione come questa, che non potrebbe basarsi che su una seria indagine conoscitiva, aiuterebbe a fare molte scoperte impreviste e anche a comprendere come migliorare opportunamente e valorizzare ciò che il sindacato già sta facendo, o può fare. ■

Note

¹ Facciamo riferimento a precedenti studi commissionati dallo Spicgil lombardo (Regalia I., 2003, a cura di, *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Milano, FrancoAngeli) o unitariamente dai sindacati dei pensionati in Lombardia (Colombo S. e Regalia I., 2011, *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, Milano, FrancoAngeli).

² Occorre non dimenticare che l'analisi è stata condotta sugli accordi e verbali d'intesa presenti nell'Archivio della negoziazione sociale. E non invece su studi di caso in cui ricostruire tutte le tappe del processo negoziale.

³ Ciò appare tanto più vero se si tiene conto che l'analisi qualitativa si basa su un campione limitato a solo 14 accordi, uno per comprensorio.

⁴ In questa accezione "contrattazione" è un caso particolare di "negoziazione".

⁵ E infatti enti locali e altre istituzioni sono "controparti" tradizionali nel loro ruolo di datori di lavoro.

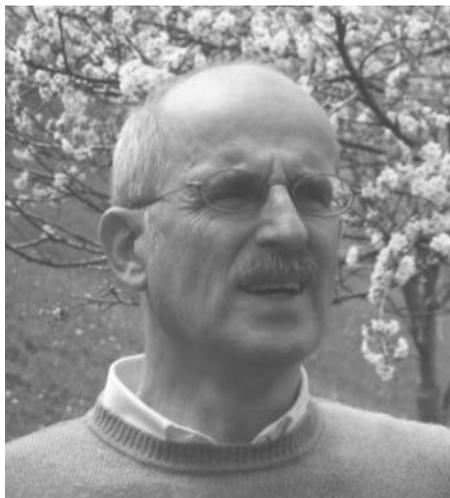
OCCORRONO PIÙ RISORSE E IL COINVOLGIMENTO DEL TERRITORIO

Guido Agostoni *Presidente dipartimento Welfare Anci Lombardia*

Analisi puntuale e approfondita quella che accompagna il *Rapporto 2019 sulla negoziazione sociale in Lombardia*, predisposto da Spi Cgil.

Interessante tutta la parte introduttiva sulla situazione socio-demografica della Lombardia per cui mi sembra doveroso, in prima istanza, ringraziare coloro che se ne sono occupati, considerato anche il riferimento, in tempo reale si potrebbe dire, ai cambiamenti – peraltro significativi in alcune aree della Lombardia – dovuti alla recente pandemia, che hanno in parte modificato il quadro demografico. Non solo quindi l'evoluzione che caratterizza da alcuni anni l'andamento demografico regionale (con l'incremento progressivo ad esempio dell'indice di vecchiaia o di altri parametri) ma anche in alcuni casi una vera e propria 'cesura' di tale processo.

Altrettanto interessanti e puntualmente descritte la situazione economica, ancora una volta evidenziando nuove sacche di povertà, e la situazione sociosanitaria della nostra regione. A quest'ultimo proposito preme sottolineare l'urgenza di una seria riflessione sul modello lombardo dell'organizzazione socio-sanitaria e la conseguente necessità di introdurre sostanziali riforme che da una parte possano spostare l'attenzione e le risorse al livello territoriale dei



servizi e dall'altra recepiscono una richiesta – più volte sostenuta sia dall'Anzi che dalle organizzazioni sindacali – di un maggiore ed effettivo coinvolgimento dei Comuni nel processo di *governance* di tali servizi.

Contestualmente occorrerebbe ripensare, sia sul piano culturale che su quello operativo, al modello d'offerta che possa oggi garantire un reale processo di atten-

zione all'invecchiamento, rispettoso della biografia e delle relazioni primarie, in grado di salvaguardare un ruolo sociale dignitoso e non stereotipato, svincolato dalle polarizzazioni tra anziano attivo/produttivo (nonno, volontario ecc.) e anziano assistito.

La stessa concezione delle Rsa andrebbe ripensata in favore di luoghi territoriali *belli, caldi e non estraniati* che accompagnino l'invecchiamento anche con progressivi e necessari servizi sanitari e di cura, ma in un clima comunitario e partecipativo della quotidianità, senza produrre necessariamente allontanamento dai luoghi di vita (almeno fino a quando è possibile), contesti relazionali, non troppo standardizzati, in grado di non svilire questo tempo finale con proposte e approcci che propongono e favoriscono la passivizzazione e la regressione delle persone.

Ne consegue un ripensamento anche del ruolo dell'assistente familiare in favore dell'assisten-

te personale cioè di un *collaboratore* che, pur supplendo ai limiti progressivi della persona, sappia agire come *io ausiliario* e come vicario, sostenendo e rispettando il mantenimento di una capacità decisionale e di autorappresentazione degli interessi, bisogni e desideri di cui è portatrice la persona anziana. Un profilo professionale nuovo che potrebbe diventare anche fonte lavorativa e qualificante per i giovani, favorendo il mantenimento di relazioni e scambi intergenerazionali.

Mi permetto infine alcune sottolineature sulle diverse analisi del Rapporto che si intersecano col processo di negoziazione.

Una prima fa riferimento, nonostante le notevoli differenze fra le diverse province, alla correlazione fra la negoziazione stessa e le scelte dei Comuni di una applicazione progressiva delle aliquote Irpef o dell'esenzione per alcune situazioni di particolare fragilità. Vero è che correttamente ci si pone l'interrogativo se siano i Comuni più sensibili a certe tematiche ad accettare (o promuovere) l'interlocuzione negoziale col sindacato oppure se sia quest'ultima a rendere più sensibili i Comuni; di fatto una correlazione positiva fra le due posizioni esiste e deve giustamente essere sottolineata.

Una seconda riprende le condizioni di salute della popolazione, in particolare della popolazione anziana, laddove si sottolinea come la

“longevità” della popolazione lombarda non sempre si accompagna a una analoga speranza di vita in buona salute. A questo proposito, proprio a seguito della pandemia che ha colpito particolarmente la Lombardia, vorrei riprendere quanto detto sopra e citare una riflessione di Ilaria Capua che richiama la necessità di un **patto intergenerazionale** in cui i giovani e gli adulti, la componente diciamo più forte e attiva, devono impegnarsi ad assumere comportamenti responsabili e di prevenzione, a tutela delle persone più anziane e più fragili; perché un eventuale ritorno della pandemia colpirebbe maggiormente questi ultimi ma metterebbe anche in crisi le strutture ospedaliere col rischio di ulteriori blocchi delle attività non più sopportabili. Detto con le parole della Capua: *“Riflettiamo su questo virus che mette tutto sottosopra e ci fa combattere una battaglia in cui i forti sono in realtà deboli, perché è dalla salute dei più fragili che dipenderà la ripresa dei più forti. E ricordiamoci bene che la forza della catena è data dalla resistenza dell'anello più debole, non dalla forza di tutti gli altri”*.

L'attenzione alle persone più fragili, che da sempre caratterizza il ruolo e l'azione dello Spi, assieme a quello delle altre organizzazioni sindacali, è il paradigma con cui anche Anci si confronta nello svolgimento delle proprie funzioni di rappresentanza dei Comuni. ■



SINERGIA E COLLABORAZIONE SONO FONDAMENTALI

Emilio Del Bono *Sindaco del Comune di Brescia*

In tutti i paesi europei, negli ultimi decenni, stiamo assistendo a un indebolimento dei legami famigliari, a una sorta di scomposizione delle forme di residenza e dei percorsi di vita. Una tendenza che, pur essendo riflesso di un aumento del benessere, dello sviluppo dei trasporti, delle comunicazioni e delle opportunità lavorative, porta inevitabilmente a condizioni di solitudine per chi si trova in età avanzata o in condizione di fragilità.

Non fa eccezione il territorio lombardo, di cui Brescia è parte, che registra un aumento di 3.5 punti percentuali delle persone sole con più di 60 anni, che nel 2019 hanno raggiunto quota 18.5 per cento, rispetto al totale dei nuclei famigliari. È inevitabile e doveroso che i Comuni, nel progettare le proprie politiche di welfare, debbano tenere in massimo conto questo aspetto importante della natura demografica della popolazione, orientando le proprie scelte in funzione dei bisogni specifici di questa particolare fascia di cittadini.

Proprio per questo motivo l'amministrazione comunale di Brescia ha sottoscritto, anche per il 2020, un protocollo d'intesa con i sindacati pensionati Spi Cgil, Fnp Cisl e Uilp Uil, per meglio coordinare le risorse del territorio in modo da sviluppare reti di servizi sempre più adeguate a rispondere ai bisogni complessi della



popolazione anziana, spesso contraddistinta da elementi di fragilità che vanno tutelati e per i quali vanno pensate risposte efficaci.

È davvero un ampio ventaglio di azioni quello previsto dal protocollo d'intesa: politiche abitative, trasporti e mobilità, tutela delle situazioni di difficoltà, potenziamento del sistema di "buon vicinato" per sostenere gli anziani attraverso le diverse

forme di cittadinanza attiva presenti sul territorio, lo sportello di assistenza famigliare, la prevenzione del gioco d'azzardo patologico, la collaborazione con la Protezione Civile. Si è dato spazio inoltre all'imposizione fiscale e al recupero dell'evasione come strumenti di giustizia sociale, che consentono all'amministrazione di reperire altre risorse. Infine, sono previsti gruppi di studio per approfondire le tematiche specifiche dell'età anziana.

La sfida, a causa degli effetti devastanti della pandemia in corso, è divenuta ora drammaticamente urgente. Il tasso di mortalità, dovuto tanto ai decessi direttamente legati all'infezione da coronavirus quanto a quelli causati dalla minore capacità di presa in carico delle patologie "ordinarie", si è impennato nel periodo tra il 1 marzo e il 4 aprile 2020 e, a farne le spese, è stata soprattutto la popolazione più fragile e più anziana. Va sottolineato, inoltre, il fatto che



le misure di quarantena, di confinamento e di distanziamento sociale, necessariamente adottate, oltre ad avere avuto un inevitabile impatto sulla vita delle persone, avranno per conseguenza una fase di recessione economica, che secondo il Fondo monetario internazionale potrebbe portare a un calo del prodotto interno lordo mondiale del 3 per cento e una contrazione, per l'Italia, pari a -9,1 per cento.

In questo scenario, oltre ai danni sulla salute,

occorre quindi tenere conto delle conseguenze economiche e sociali che la pandemia potrà avere sui soggetti più fragili e sugli anziani. Per questo motivo è fondamentale la collaborazione e la sinergia tra gli enti territoriali, tra i quali i Comuni, e i sindacati dei pensionati, perché soltanto potenziando la capacità di fare rete e la sinergia tra i vari soggetti sarà possibile dare risposte adeguate ai bisogni degli anziani, porzione fragile della popolazione. ■

NEGOZIAZIONE: LE BUONE PRATICHE DI BRESCIA

Segreteria Spi Cgil Brescia

L'amministrazione comunale di Brescia ha aperto da anni un dialogo con le organizzazioni sindacali dei pensionati Spi, Fnp e Uilp, riconoscendo l'importanza del coinvolgimento, nella fase di indagine, programmazione e definizione dei servizi in ambito sociale, dei sindacati maggiormente rappresentativi. L'atto politico è costituito dal *Protocollo d'Intesa*, che definisce accordi su diversi temi: la spesa sociale, la mobilità, gli interventi di sostegno a favore degli anziani fragili, la collaborazione a progetti di ricerca e il sostegno dei sindacati nella diffusione di nuovi interventi in campo sociale.

Il protocollo 2020, confermando gli orientamenti definiti nei precedenti accordi, ribadisce l'impegno dell'amministrazione comunale a mantenere il livello di spesa sociale esistente e a dare continuità all'azione di contrasto all'evasione tributaria e fiscale. Conferma inoltre le agevolazioni tariffarie per favorire la mobilità degli anziani sui mezzi pubblici e l'adesione a misure abitative di sostegno ai nuclei familiari in locazione che percepiscono la pensione di vecchiaia.

Tra le novità 2020 rientra la collaborazione dei sindacati pensionati con la protezione civile in caso di eventi calamitosi antropici o naturali e la costituzione di un gruppo di studio che annualmente approfondirà specifiche tematiche.

Un punto qualificante degli accordi sottoscritti in questi anni è la costituzione

di un osservatorio sulla condizione anziana che indaga, con continui aggiornamenti, la situazione complessiva della vita degli anziani in città redigendo un articolato rapporto annuale sull'argomento.

Rapporto sulla condizione degli anziani nella città di Brescia

Invecchiamento, composizione demografica, bisogni, servizi offerti, solitudini: si tratta di elementi essenziali da indagare per avere una reale fotografia della condizione anziana in città.

Indagare partendo da dati oggettivi e affidabili, in continuo mutamento.



Di tutti questi aspetti si occupa l'osservatorio sulla condizione anziana in città.

Tra le attività dell'osservatorio assume particolare rilievo la redazione annuale del *Rapporto sulla condizione degli anziani della città di Brescia*.

Documento ricco di informazioni preziose, spesso di difficile reperibilità.

La redazione del rapporto facilita la collaborazione con i servizi sociali del comune, rendendo strutturale uno scambio proficuo di informazioni.

Nel documento, oltre alla fotografia demografica della città, si trovano approfondimenti sui servizi offerti nell'ambito del welfare cittadino con particolare attenzione ai servizi domiciliari, ai centri diurni e alle Rsa.

Elementi essenziali per il monitoraggio dei bisogni e l'elaborazione di politiche coerenti con le necessità.

Il rapporto si presenta sotto la forma di quaderno, stampato ogni anno e così articolato: una prima parte dedicata al quadro demografico, la seconda ai servizi e alla spesa sociale del comune, infine un elenco di tutte le realtà che in città si occupano dei bisogni degli anziani, con tutti i dati utili per contattarle e i riferimenti delle organizzazioni sindacali, con tutte le loro presenze nel territorio cittadino.

Un documento che parla di un'importante parte della città. Come rilevano i dati.

Nel dettaglio

Il rapporto tratta le dinamiche demografiche di invecchiamento, che definiscono il rapporto tra anziani e popolazione complessiva indagando il rapporto tra giovani e anziani attraverso l'indice di vecchiaia, negli ultimi dieci anni, nelle zone e nei quartieri.

Vengono declinate le condizioni degli anziani della città, individuando gli anziani che vivono soli nelle diverse fasce d'età, sia nella città che nei quartieri, e gli anziani che vivono in famiglia.

In rapporto alla popolazione totale gli abitanti ultra 65enni rappresentano il 24,6 per cento del totale. L'indice di vecchiaia, ovvero il rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni e il numero dei giovani fino a

14 anni del 2017 era 188, superiore di ben 14 punti rispetto al 2010. Nella città, ogni 100 giovani ci sono 188 anziani: dati e trend che impongono azioni conseguenti (Figura 1).

I dati, presentati attraverso appositi grafici che facilitano la lettura, mostrano come le previsioni di invecchiamento dei prossimi decenni rendono necessario rivedere in prospettiva il sistema generalizzato dei servizi, al fine di fronteggiare questo fenomeno.

Le risposte a favore degli anziani della città si sviluppano in coerenza con i tempi di vita e le situazioni personali e sociali di ogni cittadino anziano e si possono sintetizzare in tre gruppi: a casa, al centro diurno, in una residenza (Figura 2).

A casa: comprende gli interventi per garantire una buona qualità di vita dell'anziano che vive a casa come aiuto per la cura della persona, trasporti per favorire la mobilità, pasti per una adeguata alimentazione, opportunità di vacanza, forme di tutela giuridica.

Figura 1 - SUDDIVISIONE NELLE TRE MACRO-CATEGORIE MINORENNI, ADULTI E ANZIANI

Fasce di età	Maschi	Femmine	Totale	%
Minorenni	16092	15378	31470	15,82
Adulti	58355	60056	118411	59,52
Anziani	19638	29418	49056	24,66
Totale	94085	104852	198937	100,00
%	47,29	52,71	100,00	

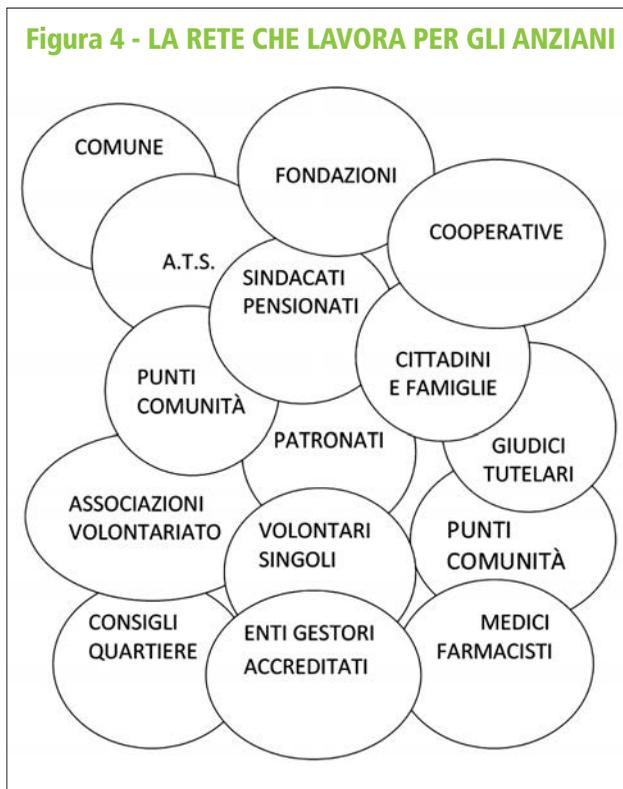
Figura 2 - LE RISPOSTE AI BISOGNI DEGLI ANZIANI



Figura 3 - I POSTI LETTO DELLE RSA E LA LORO ARTICOLAZIONE



Figura 4 - LA RETE CHE LAVORA PER GLI ANZIANI



Al centro diurno: si riferisce ai servizi volti a garantire il benessere relazionale della persona, attraverso attività aggregative, animative, culturali e di tempo libero, nonché sostegni di natura socio assistenziale all'interno dei servizi.

In una residenza: considera la residenzialità in senso ampio e include l'alloggio sociale, la convivenza, la comunità, le Rsa, che rispondono a diversi bisogni di protezione e sostegni. Per ogni servizio, oltre a una breve descrizione delle caratteristiche, dei contenuti e degli obiettivi, vengono presentati i dati più significativi dell'anno trascorso.

Per quanto riguarda le Rsa, un importante elemento da segnalare è la lista unica d'attesa per l'ingresso in Rsa. Questo determina una serie di risvolti positivi per il cittadino, che non è più costretto a migrare tra le molteplici strutture per presentare domanda di ricovero e a compilare modulistiche differenziate per ogni istituto (Figura 3).

Spesa sociale

Una parte significativa del rapporto è dedicata alla composizione della spesa sociale. La spesa complessiva per l'area anziani del comune è costante intorno ai 5,5 milioni di euro annui.

La città che opera insieme per i propri anziani

Quella che lavora per gli anziani è una rete: questo il messaggio fondamentale in merito alle modalità di elaborazione e implementazione delle politiche. Il rapporto sulla condizione degli anziani in città "sintetizza – si legge – non solo i servizi ma soprattutto le alleanze che si sono create tra servizi pubblici e terzo settore". A conclusione è posta una mappa di questa rete (Figura 4).

FLESSIBILI, INCISIVI, PROTAGONISTI DEL CAMBIAMENTO

Enrica Chechelani *Segreteria Spi Mantova*

Vorrei innanzitutto rivolgere un pensiero commosso alle migliaia di persone che ci hanno lasciato a causa della pandemia Covid 19. Tante di esse erano nostri volontari e iscritti, che ci hanno lasciato in solitudine, lontano forzatamente dagli affetti familiari, portando con sé la storia del nostro paese, la memoria che è la nostra stella polare e quel pezzo di Italia che non riusciremo



più a recuperare: come fosse bruciata una biblioteca e niente si fosse salvato. Anche per loro dobbiamo continuare, con impegno e passione a difendere e rappresentare i più deboli e fragili, per ricordarli e non disperdere i loro *saperi*.

Quanto esporrò sarà incentrato su tre aree principali: consuntivo e bilancio dell'attività 2019; status della negoziazione 2020, fortemente condizionata dal coronavirus; scenari futuri attraverso un piano di medio periodo, quello che, nelle aziende strutturate, viene chiamato *midterm plan* (anni dal 2021 al 2024).

Bilancio 2019

Nel corso del tempo è venuta a consolidarsi una piattaforma negoziale unitaria nata da confronti con tutti i soggetti coinvolti: lo Spi e il suo gruppo dirigente, il direttivo, i cittadini attraverso le assemblee pubbliche, le confederazioni e le segreterie delle categorie, nonché le istituzio-

ni. Questi confronti ci hanno dato spunti molto interessanti, di seguito sintetizzati in cinque pilastri principali, quelli, per intenderci, che hanno operato quali linee guida per l'anno 2019, che analizzeremo a consuntivo, e il 2020, del quale valuteremo l'avanzamento:

1. protocolli provinciali (verifica appalti, contrasto ed emersione del lavoro nero);

2. lavoro (progetti per far partire l'occupazione, fondi specifici a favore di persone disoccupate);

3. servizi comunali (favorire unioni o fusioni, che porterebbero benefici anche in termini di economie di scala);

4. fiscalità locale (lotta al sommerso, politica fiscale mirata a tutelare i redditi più bassi);

5. povertà (collaborare con i Comuni per individuare le azioni da mettere in campo partendo sempre dall'Isee, strumento indispensabile per garantire equità fiscale e parità di diritti).

È utile fare una premessa di carattere generale per racchiudere, in una cornice ben definita, una delle attività principali della nostra organizzazione, appunto la negoziazione sociale integrata.

Il profondo cambiamento del tessuto sociale ha fortemente condizionato il nostro operare; la solidità dei nuclei familiari che, per tanto tempo, hanno assorbito le fragilità e le difficoltà,

oggi si sono modificate e non costituiscono più il fulcro del sostegno al welfare, con la conseguenza che le persone sono sempre più isolate soprattutto se sono anziane, disoccupate, malate, povere o emarginate, obbligando anche il sindacato a modificare il suo agire. È indispensabile, infatti, andare là dove troviamo queste situazioni: sul territorio, per le strade, nelle nostre camere del lavoro, nei luoghi di lavoro, tra la gente per fare emergere i bisogni, leggerli e raccogliarli e per trasformare, altresì, la variegata e frammentata domanda in utile confronto con le istituzioni, onde contribuire a far crescere una cultura generale di benessere collettivo nel segno dell'equità. Dobbiamo, però, essere consapevoli che l'ambiente che ci circonda è permeato da una crescente diffusione della cultura dell'odio e della violenza, da cui sviluppa la pratica dell'emarginazione, della divisione e dello smantellamento dello stato sociale. Barriere che noi abbiamo il dovere di superare, affrontando sfide che ci avvicinano sempre di più ai nostri iscritti, alle cittadine e ai cittadini e che ci impongano di costruire alleanze con altri soggetti proattivi quali istituzioni, associazioni del terzo settore, movimenti di natura sociale e ambientale, volontariato e società civile, per essere interpreti di vecchi e nuovi bisogni.

Dobbiamo ricercare, nella negoziazione sociale, la compresenza di elementi di conservazione e di innovazione, integrando politiche, risorse e soluzioni, consci che questa ambivalenza sfocia nel fatto che non è pratica garantita a priori, non essendo contemplata in nessuna normativa che ne disciplini l'obbligatorietà.

Tramite questa attività stimoliamo politiche attive sui temi della sanità, della cura, dell'offerta socio-sanitaria, delle condizioni abitative, del sostegno all'occupazione e alla condizione degli anziani, al fine di promuovere politiche fiscali progressive che siano a tutela dei redditi da lavoro e da pensione più bassi. Questi, così, non perderanno il loro potere di acquisto, intersecandosi con puntuali azioni di lotta all'evasione e all'elusione fiscale ed al lavoro nero. Tutto ciò consentirà di garantire a tutte le cittadine e i cittadini i servizi primari (scuola, assistenza, sanità, domiciliarità, benessere diffuso) finanziandoli con fondi altrimenti destinati

ad una fascia più ristretta di popolazione.

Le nostre piattaforme unitarie nel tempo si sono via via arricchite e nutrite dei contributi provenienti da una sempre più attenta lettura della complessità della domanda, diventando risposta inclusiva, anche se purtroppo mai completa, perché le evoluzioni sono così veloci e complesse che richiedono il nostro ruolo diventi propositivo: solo attraverso tale percorso risulteremo interlocutori credibili.

Il tutto ci permetterà di costruire il nostro reinsediamento sul territorio, cancellando alcune idee politiche basate sulla inutilità dei corpi intermedi, paragonati per modalità e concetti con la vecchia idea di politica: quella, per intenderci, incapace di risolvere i problemi reali perché ormai troppo distante dalla gente.

A Mantova e provincia, la negoziazione sociale da molti anni rappresenta un fiore all'occhiello della attività sindacale del sindacato dei pensionati.

I confronti andati a buon fine, considerando sia i verbali di accordo (che presuppongono ampie convergenze con gli interlocutori istituzionali) che quelli di incontro, sono stati 52 su 64 comuni contattati, raggiungendo una popolazione di 350mila abitanti su un totale di 415mila residenti provinciali. Tradotto in percentuali, significa una diffusione, (*numerica* per la scienza statistica) pari all'81 per cento, e una copertura (*ponderata*) dell'84 per cento. Un ottimo risultato se confrontato con i numeri dell'intera Lombardia: diffusione del 26 per cento, copertura pari al 49.

Il **Comune di Mantova**, che da alcuni anni tra l'altro traccia la linea di inizio dell'attività di negoziazione, si è contraddistinto per l'eccellenza di un confronto tra le parti, che ha portato a un accordo virtuoso, con diverse eccellenze citate, ad esempio, nei modelli regionali. In particolare in tema di:

- politiche sociali e socio-assistenziali (istituzione di borse lavoro per persone fragili);
- sostegno a inserimento e reinserimento lavorativi (creazione dell'ashtag #finalmenteuna gioia, finalizzato allo stanziamento di spese per tirocini a beneficio di giovani lavoratori, oltre all'identificazione di potenziali over 50 espulsi

dal mercato del lavoro, da cui la formazione mirata a creare specialisti da immettere nell'ampia area dei servizi alla persona);

- contributo alla povertà (sostenendo il costo dentistico dei minori in affido);
- emergenza abitativa (introduzione di housing sociale e percorsi ad-hoc verso l'autonomia abitativa);
- accordo su Irpef (rimodulazione delle aliquote volta ad avvantaggiare i redditi fino a 30mila euro lordi l'anno).

La soddisfazione reciproca è stata manifestata in una assemblea pubblica, che ha restituito alla cittadinanza i risultati ottenuti, restituzione che non sempre avviene, costituendo purtroppo la grande criticità della attività di negoziazione. Non sempre siamo in grado di socializzare e diffondere in tempo utile i risultati ottenuti da questo imponente lavoro, rischiando così che non tutti i servizi siano perfettamente conosciuti dalla cittadinanza, vista anche la ancora reiterata reticenza delle amministrazioni a produrre una puntuale carta dei servizi.

Sulla scia del capoluogo, tutti i verbali sottoscritti sono risultati sempre come il frutto di confronto, ascolto e sintesi comune, e si svolgono sempre prima dell'approvazione dei bilanci di previsione. In questo modo la nostra possibilità negoziale risulta ancora molto ampia e ci consente di dare suggerimenti per orientare le risorse verso i bisogni reali, attraverso l'individuazione delle priorità, aspetto indispensabile per rendere questa attività sindacale veramente concreta.

La piattaforma del 2020

Le linee guida della piattaforma del 2020 sono state, come sempre, discusse unitariamente e condivise con tutte le parti coinvolte, dalle confederazioni alle categorie, per poi essere successivamente presentate ai direttivi unitari dei pensionati, in modo da guadagnare un largo anticipo rispetto agli anni precedenti. L'intento era quello di velocizzare una tempistica che spesso risulta essere non conforme con quella dei nostri interlocutori, in primis i comuni, i quali, dovendo fornire risposte in tempo reale ai sempre crescenti bisogni della cittadinanza, sembrano avere quanto mai a cuore la veloce ap-

provazione dei bilanci per utilizzare le relative risorse in essi contenute.

Siamo una provincia importante anche se non molto grande; nonostante questo anche la nostra realtà spesso si può accomunare a quelle più vaste quanto a profondità e varietà delle problematiche che abbiamo dovuto inserire nei nostri tavoli di negoziazione: violenza di genere, bullismo, ludopatia che è spesso malattia delle persone anziane. Su questi riscontri riceviamo grande aiuto dall'ascolto e dal coinvolgimento delle nostre leghe e dei nostri sportelli sociali, che costituiscono le prime linee di ricezione e di risposta di un tessuto sociale devastato, ridotto a brandelli da politiche che hanno ritenuto di uscire dalla crisi economica riducendo gli stanziamenti proprio sul welfare, col risultato opposto di acuire fragilità già esistenti e, anzi, creandone delle nuove e allargando, così, la forbice delle disparità sociali.

Nello stesso tempo abbiamo utilizzato una metodologia di pianificazione proattiva, finalizzata a lavorare insieme ai nostri interlocutori, ponendoci in un'ottica di ascolto ma anche di proposta (cd *work together*). Questo è sempre stato lo spirito con cui lo Spi di Mantova, unitariamente alle federazioni dei pensionati di Cisl e Uil, ha affrontato questa attività ottenendo, ormai da anni, grandi risultati.

Così le prime richieste di incontro ai comuni sono partite negli ultimi mesi del 2019, tanto che, a fine febbraio, i risultati di Mantova e provincia erano soddisfacenti e le prospettive incoraggianti: su 64 comuni erano già agli atti 28 verbali tra accordo e incontro; 20 erano gli incontri programmati e calendarizzati; in 14 casi si dovevano contattare le amministrazioni per concordare le date di incontro; solamente due comuni ci avevano comunicato che, come del resto negli anni precedenti, non ci avrebbero ricevuto.

Ciò che è successo da marzo in poi è stampato nella mente di tutti: il 5 marzo 2020 l'ultimo verbale firmato in presenza, con il terrore di operare vicini, poi ... fine della corsa. Stop ai nostri segretari di lega, ai nostri volontari con la loro attività di territorio, stop agli sportelli sociali, stop a tutte le nostre molteplici iniziative politiche già programmate, una agenda piena di *annullato*.

Una pandemia arrivata all'improvviso ha stravolto le nostre vite, anche se non sembrava possibile per noi lasciare soli, proprio in un momento simile coloro che, più fragili di altri, stavano per precipitare nel vuoto. Così, tra compagne e compagni che venivano colpiti più o meno gravemente, abbiamo provato a reinventarci, affrontando con resilienza attiva il nuovo scenario.

Riunioni in remoto, lavoro da casa in *smartworking*, diversa gestione fisica e psicologica della nostra utenza. Tutto nuovo, fortemente sostenuto dai nostri valori, dalle nostre sensibilità e dalla nostra voglia di essere presenti facendo sentire, nonostante le limitazioni e le restrizioni, che noi costituiamo ancora un punto di riferimento importante e che comunque, al di là di conoscere più o meno bene gli strumenti informatici, siamo ancora capaci di dare la risposta a un bisogno, lenire una solitudine o allungare la mano, anche se virtuale, a chi ci è accanto. La riapertura delle nostre sedi è avvenuta per gradi, partendo da quelle ministeriali, per passare poi a quelle di primo livello, fino ad arrivare a quelle di secondo livello. Ora la nostra macchina è ritornata in pista, nel rispetto delle normative ma soprattutto in sicurezza per noi e per gli altri, con l'adozione tutti i dispositivi di protezione individuale possibili, utili anche a rafforzarci psicologicamente.

Le conseguenze economiche della pandemia sono e saranno pesanti. A fine maggio si stimava che le entrate, per i circa ottomila comuni italiani, sarebbero state minori di 8 miliardi di euro, con un governo in grado di trasferirne solo tre.

Quindi, quali potrebbero essere gli scenari per il futuro della negoziazione sociale, della quale, peraltro, si avvertirà sempre di più il bisogno? Tre, a nostro parere, sono i punti cardine su cui incentrare questa attività.

Primo, pensiamo che non sia più efficace solo una convergenza e una condivisione dei problemi a livello di singolo comune, ma sarà necessario ragionare per ambito (attualmente PdZ) se non addirittura a livello provinciale. In quest'ottica abbiamo richiesto ai sei sindaci dei comuni capofila degli ambiti (così come definiti prima della L.R. 23) un incontro per capire cosa

è accaduto e cosa accadrà nel breve-medio periodo. Due confronti sono già avvenuti, mentre due sono in itinere: così da fornire le primissime risposte di una realtà radicalmente mutata, dove sono emerse situazioni che fino a oggi non erano note al sistema delle istituzioni perché sostenute dal lavoro sommerso, dal lavoro nero o da altre risorse non catalogabili fra quelle corrette. Si aggiunge una grande incertezza nella disponibilità delle risorse sia proprie che provenienti dallo Stato, oltre alla consapevolezza di dover affrontare un tessuto sociale disomogeneo e frastagliato, caricato da perdite di posti di lavoro importanti, da una ripresa della attività didattica ancora definita da regole nebulose, da vecchie e nuove povertà, da una ricostruzione che dovrà partire dall'eliminazione della parola distanziamento sociale che purtroppo esiste, e non da adesso, fino al fare rispettare il distanziamento fisico. Cosa non facile perché il territorio deve tenere insieme principi contrapposti, vale a dire norme da un lato, e vivibilità della popolazione e dell'economia dall'altro.

In un momento così unico e, speriamo irripetibile, è importante costruire alleanze, come abbiamo ribadito ai sindaci, sempre più ampie e concrete. In quest'ottica, unitariamente, stiamo tentando di costruire un tavolo delle povertà che unisca tutti coloro i quali, durante le fasi cruciali della pandemia, si sono trovati in prima linea per sostenere una popolazione piegata da un evento immenso, spesso purtroppo fronteggiato a mani nude.

Secondo aspetto da tenere in considerazione è come diventi indispensabile costruire relazioni non solo formali con Ats Valpadana e Asst. Mai come in questo momento ci siamo resi conto di quanto la nostra sanità abbia dato risposte inadeguate e tardive, dimostrando aspetti di debolezza legati a scelte che negli anni hanno favorito la sanità privata a scapito di quella pubblica. Riteniamo che ora si debba intensificare il nostro ruolo su questi aspetti, i quali fino all'era pre-Covid, ci venivano comunicati, ma sui cui non eravamo in grado di incidere in modo concreto.

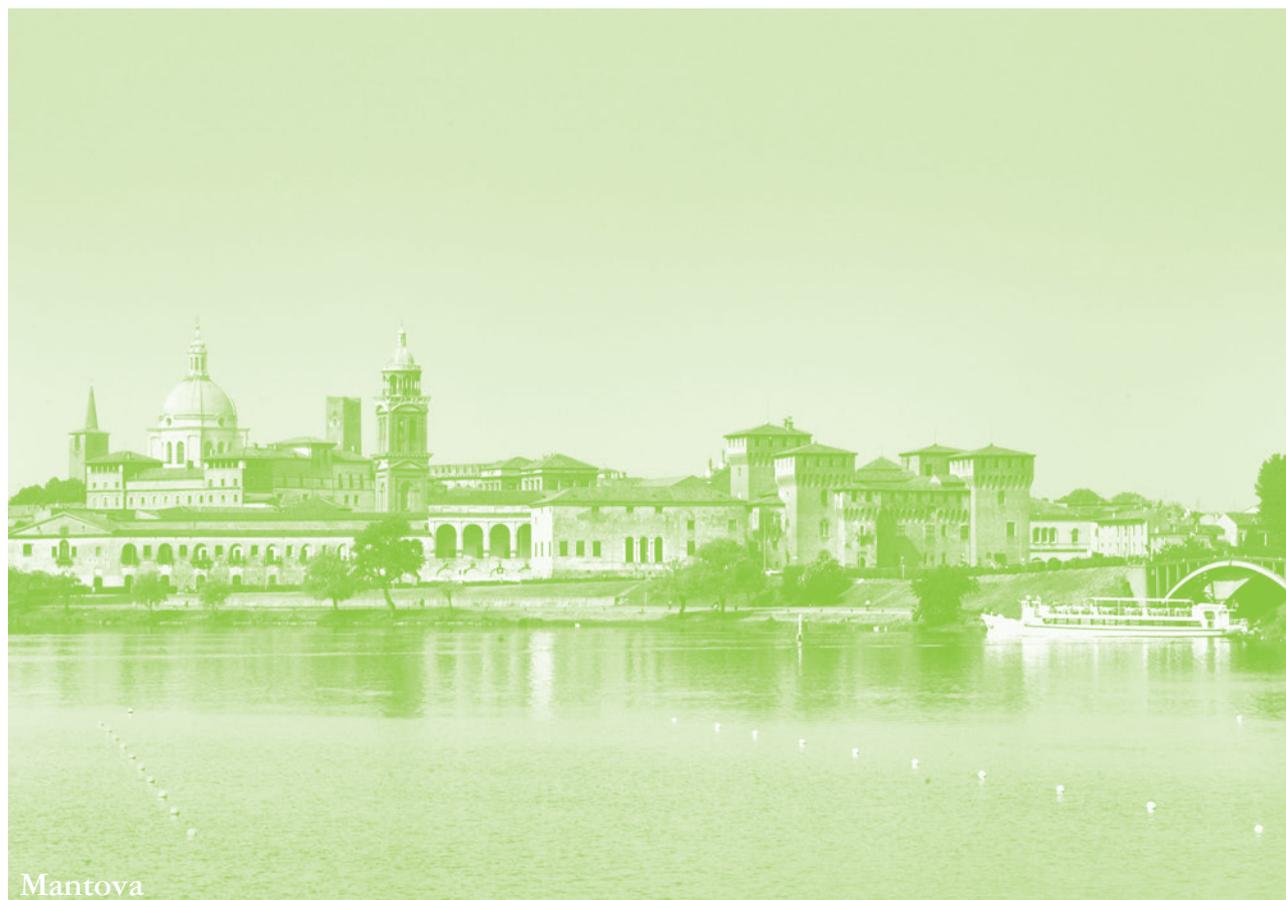
La legge regionale 23, di fatto, non è mai partita e la sanità lombarda non si è mai trasformata in medicina di territorio ma è rimasta ospedale-

centrica, con tutte le debolezze da ciò derivanti, per di più in una situazione straordinaria ed emergenziale quale è quella che abbiamo vissuto e che ancora sembra essere distante dalla soluzione. Noi abbiamo il dovere di essere soggetti attivi nel costruire la nuova proposta sanitaria, che dovrà necessariamente tenere conto di quanto successo, dobbiamo essere nelle cabine di regia dove si definiscono le linee guida di cosa necessiti la popolazione, sia a livello centrale che a livello territoriale. Ci siamo accorti che le risposte sono arrivate tardi e che le misure messe in campo non sono mai state predefinite, ma sempre rimodulate in base all'emergenza. Diciamo grazie a tutti gli operatori sanitari di ogni ordine e grado perché hanno costruito in trincea – mettendo la loro professionalità ma anche la loro umanità – l'argine che ha contenuto la catastrofe.

Il **terzo** grande aspetto col quale ci confronteremo dovrà riguardare la negoziazione con le strutture socio sanitarie residenziali, le Rsa per capirci, dove purtroppo si è consumata la strage maggiore. Queste strutture sono quei luoghi

cui noi affidiamo i nostri cari, la nostra storia, pezzi del nostro cuore che custodiamo gelosamente, e che saranno sempre la parte migliore di noi: i nostri genitori, nonni, zii, mariti e mogli... Se ne sono andati soli e noi non ci siamo resi conto di cosa stesse succedendo, perché tenuti fuori dalle porte sbarrate, ufficialmente a tutela di chi era più fragile, forse perché già alle prese con altre patologie.

Per il sindacato dei pensionati è sempre stato difficile condividere le scelte gestionali di queste strutture, in larga parte gestite da privati, in nome di una autonomia che ne contraddistingue la natura stessa. Crediamo che ora sia tempo di pretendere tavoli su queste problematiche, capire cosa sottende ad alcune scelte che sembrano incomprensibili e che poi sfociano in decisioni che pesano sui nostri anziani e le loro famiglie. Dobbiamo uscire dalla logica che quelle strutture costituiscano il luogo dove le persone vanno a morire, questo ci hanno fatto credere per molto tempo e questo ci hanno ripetuto durante questa pandemia: sarebbero morti comunque!



Mantova

Non ci deve più bastare il rapporto con loro solo quando si parla di rette o di costi, ma dobbiamo capire cosa e chi detta le regole, quali le prospettive e gli adeguamenti che saranno fatti, quali le opportunità per i nostri anziani. Costruiamo piattaforme propositive da confrontare con le direzioni, e proviamo a stipulare protocolli ed accordi di programma su cosa dovrebbe essere una Rsa e su quale è la interazione che essa deve avere col territorio e la sua offerta di servizi. Insomma, sulla sua *mission*.

In questa direzione stiamo lavorando, insieme allo Spi di Bolzano con cui siamo gemellati, per costruire due momenti di confronto pubblico, quando sarà possibile farlo materialmente, proprio su questo argomento.

Sarà nostra cura tenere costantemente monitorato il quadro del secondo semestre 2020, rinforzando la nostra presenza attraverso azioni che ci rendano sempre più visibili, ma soprattutto vicini in tutti i modi alla nostra utenza. La quale resta, per definizione, la più fragile e la maggiormente flagellata dagli spaventosi effetti collaterali dovuti al Covid 19.

Assunto tutto quanto fin ora detto, ci sembra corretto impostare la negoziazione nei comuni in stand by per il 2020 e, ovviamente, già a partire dal 2021 dovremo riposizionarci a partire dai tre filoni che ho elencato, consapevoli che la strada sarà in salita; modificherà il nostro metodo sia formale che sostanziale di lavoro, al punto che dovremo radicarci sul territorio in maniera più precisa e puntuale, senza però dimenticare le basi da cui noi partiamo, che sono la vela del nostro operare.

E il futuro?

Al momento, data la situazione, non è pensabile poter ipotizzare uno scenario di medio termine (2021-2023). È opinione diffusa, nel mondo globalizzato dell'economia politica, che nel 2021 dovrebbe verificarsi un rimbalzo del Pil mondiale, dopo la catastrofe di quest'anno. Le ipotesi più ottimistiche vedono, per l'Italia, un recupero di meno della metà della ricchezza persa nel 2020. Anche con questi dati dovremo fare i conti per completare l'analisi volta a delineare le fondamenta della negoziazione sociale intesa nelle sue modalità più articolate possibili

e come sviluppatasi nei recenti confronti sia di livello regionale che locale, prima e dopo l'emergenza Sars-Covid 19.

Le fondamenta della negoziazione dovranno avere una visione organica e ampia della conoscenza dei bisogni della popolazione sia presenti che futuri, oltre a un rafforzamento delle funzioni di ascolto e di rappresentanza. Convidiamo quella che potrebbe rappresentare la scaletta tipo per predisporre qualsiasi trattativa:

- premesse, ruolo e finalità della contrattazione sociale in senso lato;
- motivazioni, analisi della nuova domanda sociale di fronte ad una già sperimentata insufficienza dell'offerta;
- proposta, articolata in obiettivi, azioni, tempistica, risultati attesi; ritengo si possa adattare a questo tema il metodo Pert (*Program evaluation & review technique*) già adottato con successo da almeno una ventina d'anni in parecchie aziende leader in occasione dei lanci di nuovi prodotti. In sintesi consiste nel "viaggio" a ritroso per definire azioni e tempi di un progetto. Partendo dalla data e dal titolo dell'incontro, si torna indietro verso il tempo di inizio del processo (t0) adattando le fasi intermedie in maniera elastica;
- monitoraggio-verifica;
- comunicazione alla cittadinanza.

Per concludere la nostra sfida sarà quella di essere flessibili nel proporci quale soggetto protagonista in una fase di cambiamento, ma al tempo stesso incisivi nel focalizzare i nostri obiettivi, base del nostro operato da oggi in avanti. È certo che dovremo abbandonare schemi che ci accompagnano da molti decenni; ma il momento ce lo richiede e noi non possiamo fare un passo indietro. Non sarà affatto semplice, ma lo dobbiamo a coloro che rappresentiamo e non solo. Sono certa che ce la faremo. ■

LE RISORSE STRUMENTO ESSENZIALE

Rosalba Cicero *Segreteria Spi Milano*

Affrontare la negoziazione sociale oggi vuol dire inevitabilmente tenere conto della condizione in cui ci troviamo a causa della pandemia da Covid-19 che ha colpito in modo drammatico la nostra regione, compreso tutto il comprensorio di Milano, e che ha fatto pagare un prezzo altissimo soprattutto agli anziani.

L'obiettivo come Spi è quello di riprendere in maniera efficace un rapporto con le amministrazioni comunali e allo stesso tempo aggiornare i contenuti della nostra piattaforma, affermando nuove priorità.

Le risorse sono lo strumento essenziale perché le disuguaglianze, che questa emergenza ha accentuato, trovino alcune risposte.

L'Europa, dopo tante titubanze, ha finalmente mostrato di voler cambiare passo, mettendo in campo proposte di aiuto non tanto in proporzione del Pil dei singoli Stati, quanto in funzione della gravità delle condizioni che la pandemia ha determinato.

Un'operazione di salvataggio mai vista che segna una svolta a 180 gradi della politica europea. Toccherà all'Italia gestire e non sprecare queste opportunità, senza le quali le alternative sarebbero state due: far affondare subito il Paese nella bancarotta per mancanza di fondi per aiutare famiglie e imprese a rialzarsi, oppure in-



debitarsi fino al collo a tassi di interesse insopportabili e posticipare la bancarotta di qualche anno.

Per un paese che è entrato nella pandemia con una situazione economica già molto compromessa, ben lontana dai dati prima della crisi 2008-2014, occorre che quanto sta accadendo sia vissuto come un'occasione per cambiare ciò che non funziona, per rivedere mo-

delli dell'economia che hanno mostrato tutta la loro debolezza.

Abbiamo dunque bisogno che questa congiuntura si tramuti in una ripartenza, un'opportunità unica per mettere mano alle riforme necessarie.

Affinché il paese possa ripartire occorre: rivedere il rapporto fra Stato e Regioni, scegliere in ogni settore la sostenibilità, mettere al centro ciò che davvero conta (la sanità, il welfare, la scuola, la cultura).

Il paese non può vivere in continua emergenza: oltre a garantire servizi essenziali e risorse per dare sostegno al reddito delle famiglie, occorre creare lavoro e occupazione. E affinché tutto ciò sia possibile occorre mettere mano a tutto il sistema fiscale per garantirne il finanziamento. Anche per quanto riguarda l'occupazione e la tenuta del sistema produttivo, occorre recuperare un ruolo di orientamento e programmazio-

ne dello Stato, scegliendo di difendere le nostre eccellenze, i nostri settori strategici.

Questa tragica esperienza ci ha dimostrato che il punto critico in Lombardia è stata l'assistenza sociale di prossimità: le Rsa e l'assistenza medica domiciliare. La sanità territoriale ha fallito. Avere concentrato gli investimenti sugli ospedali e averlo inoltre fatto privilegiando il privato è stato un grande errore.

Nello sviluppare la negoziazione sociale con i comuni cerchiamo a Milano come Spi di tenere conto di tutto ciò. L'obiettivo è quello di mettere al centro queste priorità: lotta alla povertà, sostegno alle fragilità, rafforzamento della medicina territoriale, creazione di soluzioni alternative alle Rsa come le cohousing e comunque istituzione di commissioni di controllo, sia che tali strutture siano pubbliche sia che siano private, interventi per l'abitare e per il contrasto alla solitudine. Ma è necessario pensare anche a temi che interessano tutta la popolazione, come per i ragazzi, a come riprenderanno la scuola.

Per queste ragioni come sindacato pensionati di Milano, insieme alle confederazioni, abbiamo inviato ai comuni una lettera, che si aggiunge a quella inviata a novembre 2019, prima del Covid-19, in cui avevamo elencato i temi della nostra piattaforma, con richiesta di incontro anche in video conferenza affinché, tenendo insieme i contenuti della piattaforma, innovandoli, e le priorità legate alla pandemia, si faccia il punto su come è stata gestita questa fase dalle amministrazioni, quali le criticità, quali i riflessi sulla popolazione anziana e quali fragilità sono emerse, come ci si attrezza per rimuovere ostacoli e nel frattempo come convivere con il Covid-19, attivando progetti per lo sviluppo del territorio.

Il tutto nella convinzione che il paese per riprendere una sua "normalità" e per avviare un reale rilancio economico e sociale deve imparare dagli errori commessi.

A oggi in tutto il comprensorio di Milano sono trentacinque i comuni con cui abbiamo attivato



incontri, comprensivi di quelli con cui avevamo attivato la negoziazione sociale 2020, prima della pandemia.

Tutte le amministrazioni segnalano la solitudine in cui hanno operato durante la gestione dell'emergenza, il grande contributo del volontariato, i molti atti di solidarietà che si sono attivati in modo spontaneo, il diffondersi di situazioni di fragilità sociale determinate dalla perdita del lavoro, dalla situazione di non autosufficienza, dall'isolamento sociale.

L'aspetto grave, di denuncia, viene rivolto alla mancanza di un coordinamento delle Ats (Agenzie di tutela della salute) e di indicazioni ai medici di base su come gestire i casi di cui venivano a conoscenza. L'elemento preoccupante è che se da una parte tutte le amministrazioni avvertono la necessità di meglio attrezzarsi per un eventuale rischio di ritorno del virus, dall'altra non emergono progetti in grado di guardare avanti, per rilanciare un sistema di welfare innovativo che non sia visto solo come un costo ma come un investimento per creare occupazione e crescita economica. Per questo è utile instaurare relazioni più forti e sostenere le priorità indicate come Spi, Fnp, Uilp, insieme alle confederazioni. L'obiettivo è difendere i diritti e la dignità degli anziani, delle persone più fragili e che ciascuno possa fare la sua parte per il rilancio del Paese. ■

UNA CONTRATTAZIONE DI QUALITÀ DIFFUSA SUL TERRITORIO

Delisio Quadrelli *Segreteria Spi Pavia*

Analizzando l'andamento della negoziazione territoriale e sociale nella nostra provincia, per l'anno 2020, non si può non considerare come il coronavirus abbia fortemente modificato il modo e i tempi della stessa negoziazione. Avevamo iniziato molto bene: alla scadenza dei bilanci preventivi del 31 marzo 2020 avevamo, infatti, già sottoscritto sedici accordi comunali e due accordi relativi ai Piani di zona. Poi è subentrata la chiusura dell'attività dovuta all'epidemia. Alla ripresa abbiamo utilizzato il metodo, positivo, della videoconferenza. Questo ci permetterà di recuperare del terreno perduto anche perché la nuova scadenza dei bilanci preventivi è stata spostata al 31 luglio. Inoltre, sono intervenuti diversi decreti regionale e nazionali che hanno modificato la negoziazione in termini di risorse disponibili, coinvolgendoci nel cambiamento in essere. In particolare all'ordine del giorno è l'esplosione di nuove povertà in tutto il nostro paese. Siamo, pertanto, chiamati a una nuova analisi dei bisogni, cercando di rispondere in modo adeguato anche mediante la negoziazione. Non possiamo però non guardare indietro facendo tesoro dell'esperienza maturata. Nel 2019 l'attività della negoziazione territoriale e sociale in provincia di Pavia è stata caratterizzata complessivamente dalla sottoscri-



zione di quarantotto accordi. Nello specifico le intese sono così suddivise: quarantuno accordi con le amministrazioni locali, quattro accordi con i Piani di zona, due accordi con la Comunità montana e un accordo con l'Ats e il consiglio di rappresentanza dei sindaci che riguarda la fase di attuazione della legge regionale 23/2015 di riforma del sistema socio sanitario lombardo e la riorganizzazione ospedaliera territoriale.

L'elemento distintivo del quadro demografico della provincia di Pavia del 2019 è costituito da un trend in crescita, già in parte registrato nel 2018, con un incremento di 1363 abitanti, portando la popolazione pavese a 547.251 abitanti. Una provincia con una superficie di quasi tremila chilometri quadrati, con centotantasette comuni, di cui la maggioranza non raggiunge i mille abitanti. Stante questo quadro abbiamo coinvolto nella negoziazione con le amministrazioni locali circa il 67,02 del totale della popolazione, incidendo su 308.389 abitanti.

L'attività negoziale nella quasi totalità degli accordi ha visto alcune misure rivolte alla generalità dei cittadini e delle famiglie. In particolare gli interventi di natura fiscale, di offerta dei servizi sanitari, dei servizi pubblici locali, del volontariato e della cultura.

Inoltre, negli accordi le misure sono rivolte in particolare agli anziani, alle famiglie in condizioni di povertà, ai disabili, alle donne, agli immigrati, alle persone non autosufficienti, ai disoccupati, a soggetti con dipendenze, alle politiche abitative, alla tutela dell'ambiente e del territorio, alle politiche dell'infanzia, le politiche dell'istruzione, del benessere e della sicurezza.

Si consolida, quindi, nella nostra provincia la tendenza alla continua crescita dei temi trattati adeguando la nostra attività al cambiamento della società.

Possiamo dire che la contrattazione sociale e territoriale è in grado di incidere sulle scelte relative alla determinazione delle aliquote delle tasse locali, orientate al principio costituzionale della progressività, alla definizione di soglie di esenzione e di compartecipazione dei cittadini, al recupero dell'evasione fiscale

e delle tasse locali con la conseguente messa a disposizione di ingenti risorse per la collettività generando un certo risparmio che può essere dirottato verso i cittadini più bisognosi.

Sicuramente l'attività di negoziazione territoriale e sociale ci consegna un importante patrimonio fatto di contrattazione di qualità diffusa sul territorio, che ha visto nei nostri diversi interlocutori un importante riconoscimento del ruolo delle parti sociali territoriali in diversi ambiti di confronto.

Una considerazione importante è che la negoziazione territoriale e sociale ha carattere inclusivo, capace di rispondere al meglio ai bisogni crescenti di pensionate e pensionati e in genere alle persone in condizioni di fragilità. Sui bisogni e sulla negoziazione in provincia di Pavia il rapporto dello Spi con la Cgil è molto positivo, pur riscontrando alcune difficoltà con la Cisl e la Uil mentre con Fnp e Uilp il rapporto è positivo. ■

Le buone pratiche del Pavese

Ecco alcuni esempi di buona negoziazione operati in provincia di Pavia.

Il bonus idrico provinciale

Un accordo importante è stato da noi sottoscritto con l'amministrazione provinciale, si tratta del bonus idrico provinciale. In che cosa consiste questo bonus?

Cominciamo con lo specificare che le risorse sono finanziate attraverso una quota del fondo nazionale nuovi investimenti, che negli anni scorsi ha interessato 1524 famiglie con un totale di bonus erogati pari a 144.780,00 euro, e che presso le sedi comunali sono operativi gli uffici per le richieste del bonus per energia, gas, acqua nazionale. Con questo accordo si aggiunge il bonus idrico provinciale che ha caratteristiche importanti.

Vediamo quali sono:

- si realizza per le utenze dirette tramite accredito sul conto corrente bancario o postale o con assegno circolare non trasferibile al beneficiario del bonus in analogia a quanto previsto dal bonus acqua nazionale;
- i soggetti beneficiari sono i nuclei familiari e i singoli utenti residenti nel territorio provinciale per il consumo dell'acqua dell'abitazione di residenza prima casa in base al valore Isee qui riportato:

Fasce Isee

fino a 8265 euro	euro 40 - più il bonus nazionale
Isee da 8265 a 8500 euro	euro 90
Isee da 8501 a 12500 euro	euro 75
Isee fino a 18.000 euro con 3 figli a carico	euro 70

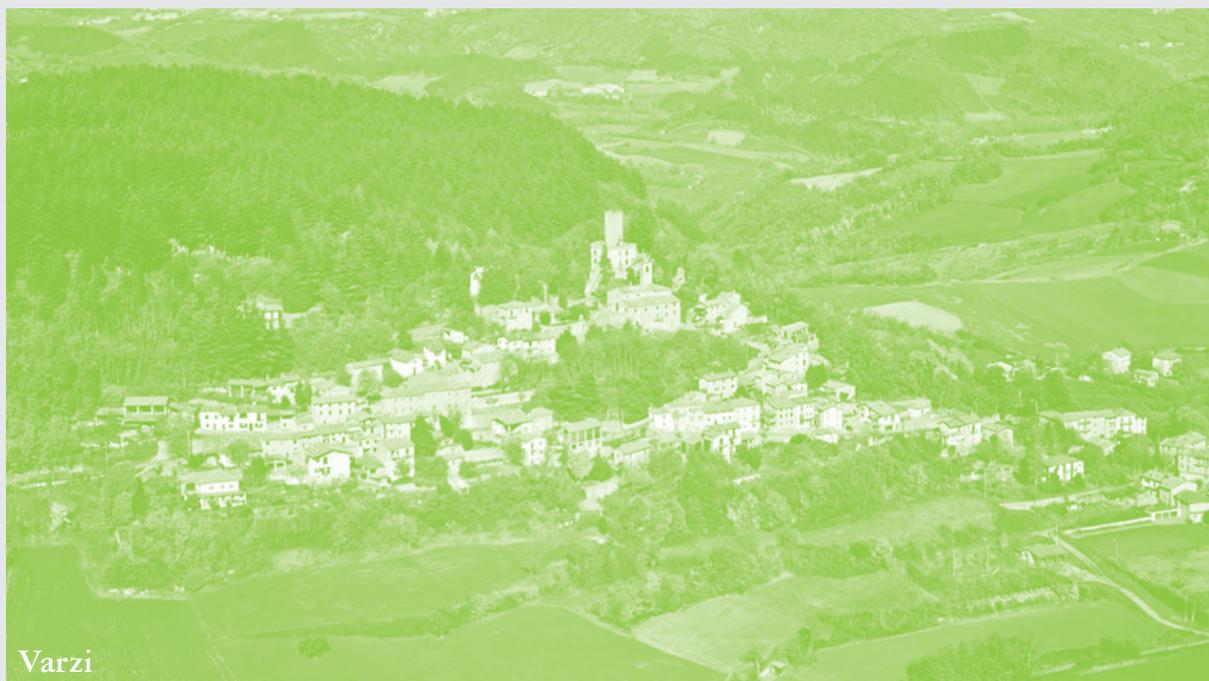
Come si evince si sono privilegiate le categorie più in difficoltà, tenendo conto che la platea è stata ampliata con Isee fino a 18mila euro, mentre precedentemente era fino 8265 euro. Si è inoltre concordato che – tramite una verifica da fare entro il 30 novembre 2020 – il bonus idrico sarà esteso anche al 2021.

Lo sportello amico della montagna

Nell'ambito della progettazione della strategia aree interne dell'Appennino lombardo alto Oltrepo Pavese, lo Spi Cgil costruisce una proposta importante per gli anziani di quel territorio che si chiama Sportello amico della montagna.

Nell'area della comunità montana operano due piani di zona più un subambito; sono presenti un ospedale pubblico di Varzi e un centro di riabilitazione privato a Godiasco, nell'area operano sedici medici di base, le Rsa presenti sono nove e i posti letto di quel territorio 383 (0,383 ogni 1000 abitanti) rispetto una media nazionale molto più elevata. La popolazione della comunità montana è formata da molti anziani, con una media di ricoverati in ospedale di circa 78,4 l'anno. Esiste una forte carenza di una rete di servizi socio sanitari e assistenziali, non viene effettuata la presa a carico dei soggetti fragili. Molti anziani vivono in isolamento in molte località dell'alta montagna. Di fronte alla situazione descritta lo Spi Cgil, per sostenere una politica sociale per gli anziani, ha proposto lo sportello sociale della montagna con l'obiettivo di realizzare un punto di accoglienza e ascolto, con la presenza di almeno un volontario per fornire ogni informazione necessaria su tutti i servizi che vengono erogati ai cittadini lombardi. Ad esempio: i servizi alla domiciliarità, alla disabilità, all'invalidità, alla non autosufficienza, agli aiuti alla famiglia, alle agevolazioni per gli anziani, alla compartecipazione alla spesa sanitaria, alla cronicità, alle esenzioni ticket, ricoveri in Rsa e case famiglia. Per entrare nello specifico alcuni esempi: Adi, Sad, dimissioni protette, servizi sociali del territorio, presa a carico della persona, assistenti familiari e tutte le altre informazioni necessarie agli anziani.

Dopo vari incontri la nostra proposta dovrebbe realizzarsi a breve, contiamo con questa iniziativa di offrire e garantire la nostra presenza dove è più necessaria e cioè la montagna.



Varzi

NON DOBBIAMO DISPERDERE I FONDI DISPONIBILI

Gianni Lecchi *Segreteria Spi Vallecamonica-Sebino*

Completati gli insediamenti delle nuove amministrazioni comunali e degli enti a esse collegati – comunità montane e unioni dei comuni – i rappresentanti dei sindacati dei pensionati Spi Cgil, Fnp Cisl, Uilp Uil, unitariamente, hanno riavviato il percorso di confronto con i comuni e gli enti sovracomunali.

Per quanto riguarda le due sponde del lago di Iseo e di parte della Franciacorta, abbiamo richiesto ad alcuni comuni la disponibilità a un incontro per ridiscutere e rinnovare i protocolli di intesa stipulati negli anni precedenti (Ome, Passirano, Provaglio, Lovere, Sovero siamo a buon punto) intenzionati ad affrontare argomentazioni soprattutto al di fuori di quanto previsto dagli interventi programmati nei piani di zona (PdZ). La negoziazione sociale in queste zone verrà, quindi, sviluppata in ogni singolo comune come già sperimentato in precedenza.

Nel territorio della Asst della Vallecamonica si è deciso di proseguire con un protocollo di animazione sociale, ben sperimentato in precedenza, con l'impegno poi di richiedere incontri specifici ai comuni più popolosi e con le unioni dei comuni ancora in essere.

La peculiarità della Vallecamonica ci dà la possibilità di raggiungere un protocollo di intesa comprensivo di quarantuno comuni,



uniti sul territorio da un'unica Comunità montana, da una sola azienda territoriale per i servizi alla persona, e da vari altri enti unitari quali Asst (senza la concorrenza di strutture private), l'unione delle Rsa, l'ambito e il Bim.

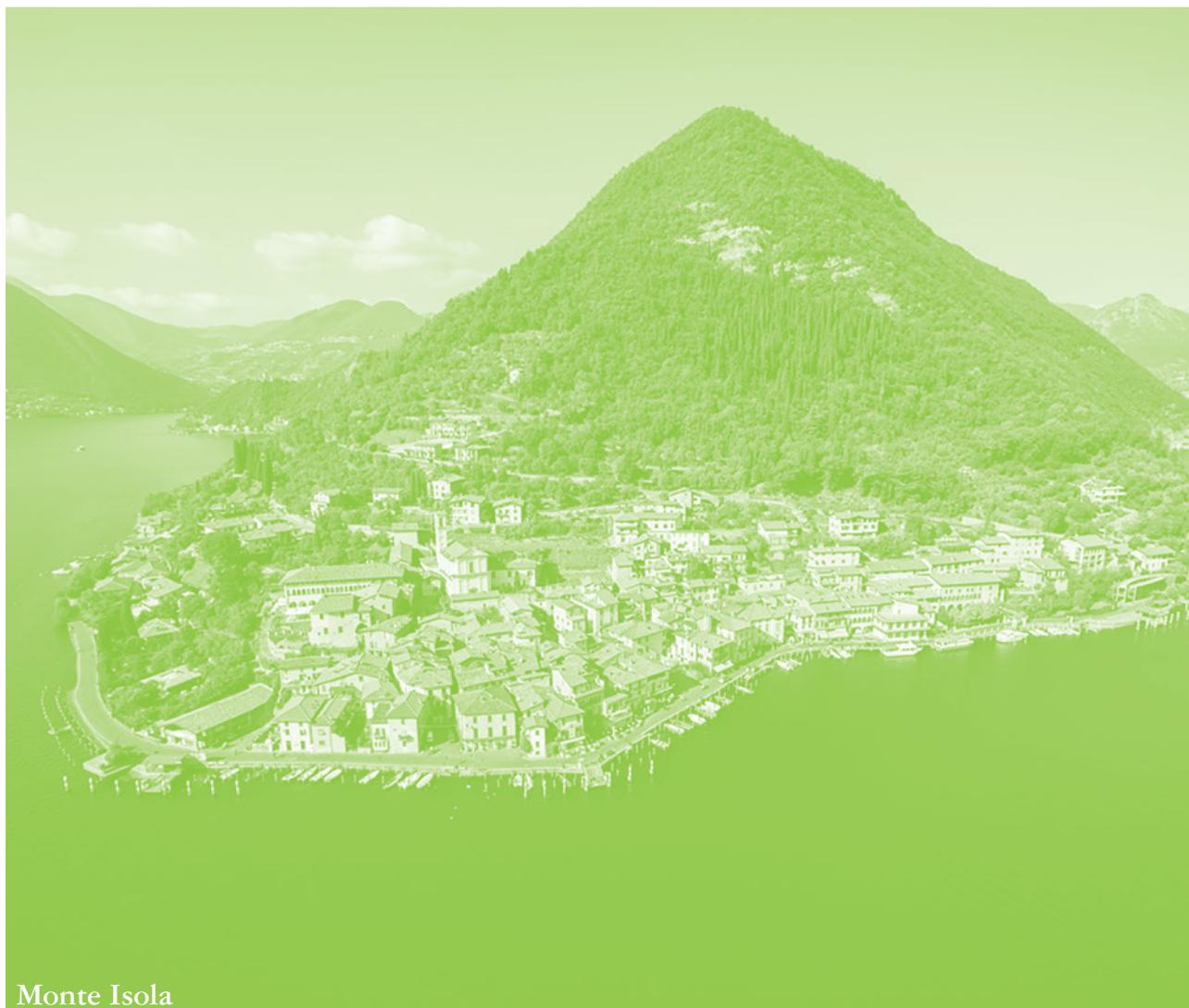
I primi due incontri, avuti nel mese di dicembre 2019 con la Comunità montana di Valcamonica (ente capofila che si fa carico anche del-

le politiche socio-assistenziali) e con l'azienda territoriale dei servizi alla persona, fanno ben sperare.

Ci è stato confermato l'impegno a non tagliare fondi sulle spese sociali e alla stesura di nuovi progetti destinati alla ricerca di fondi regionali e comunitari per sviluppare politiche abitative, di accoglienza, di inclusione, di alternanza scuola lavoro, di supporto alla non autosufficienza, di sostegno alla povertà e alle problematiche lavorative.

L'impegno che i comuni, la Comunità montana, il Bim si sono presi con quote partecipative per il fondo sociale e la disponibilità dell'azienda dei servizi, porteranno anche la Regione a rinnovare l'impegno finanziario erogato in precedenza per un nuovo protocollo di animazione sociale di vitale importanza per coloro che si trovano in difficoltà.

L'intenzione nostra e delle altre organizzazioni



Monte Isola

sindacali è quelle di convincere anche gli altri ambiti (distretti di zona) a ragionare collegialmente con un serio impegno da parte di tutti i comuni affinché non si perdano fondi disponibili a sostegno di politiche sociali.

Da una prima analisi possiamo affermare che i due ambiti bergamaschi (Alto Sebino con dieci comuni e Basso Sebino con dodici comuni) stanno lavorando bene con una gestione associata dei servizi che fanno capo alla Comunità montana dei laghi bergamaschi, con un solo regolamento di accesso e compartecipazione nei servizi socio-assistenziali per ogni ambito.

Nell'ambito bresciano del Sebino-Franciacorta (con dodici comuni, ente capofila Iseo) con il cambio delle amministrazioni comunali e a causa dei soliti campanilismi di alcuni comuni, la ripresa del confronto sta segnando il passo. Questo non va certamente a vantaggio di coloro

che noi rappresentiamo e non favorisce un servizio adeguato a tutti i cittadini.

La pandemia, che ha coinvolto i nostri territori, ha mostrato maggiormente la necessità di una rete di servizi socio-sanitari radicata nel territorio, la legge di riforma sanitaria di Regione Lombardia deve essere rivista è troppo ospedalocentrica e la politica della presa in carico dei malati cronici si è rilevata fallimentare.

Inoltre stiamo prendendo atto che molti punti della negoziazione sociale, in questi tempi di difficoltà finanziarie e mancanza di lavoro, riguardano purtroppo anche il settore più giovane della società e non solo gli anziani. Come già espresso in numerose occasioni, ribadiamo la necessità che anche le categorie di lavoratori attivi si facciano carico di questi problemi e partecipino convintamente con i pensionati ai protocolli di intesa. ■

L'UNIVERSALITÀ DELLA SANITÀ TRA LE PRIORITÀ

Angelo Castiglioni *Segreteria Spi Varese*

In premessa va considerato il fatto che il 2019 ha visto ben settantuno amministrazioni comunali su centotrentotto andare al voto e questo spiega almeno in parte la diminuzione del numero di accordi per la provincia di Varese.

Oltre a questo ha pesato sulla negoziazione anche un evanescente confronto con Ats e l'inesistenza di confronto con le Asst.

A questo si aggiungono i confronti altalenanti con i Piani di zona e il fatto che solo in un decimo delle Rsa della provincia siamo riusciti ad avviare rapporti costruttivi. Questo è, sinteticamente, il quadro quantitativo della negoziazione in provincia di Varese nel 2019, con luci e ombre non molto differenti rispetto al 2018 se non per i numeri più elevati di accordi.

Sul piano qualitativo l'analisi della ricerca regionale e i rilievi in essa contenuti, non solo sono condivisibili, ma evidenziano la necessità che per avere confronti importanti con i nostri interlocutori dobbiamo alzare di molto l'asticella della nostra capacità di elaborare le nostre proposte.

Le linee regionali rappresentano un contributo fondamentale, filoni di lavoro, proposte interessanti che presuppongono, per essere efficaci, la nostra capacità di tradurli nelle singole realtà. Questo se si vuole andare oltre i temi per noi



classici delle tariffe, dei livelli di esenzione Isee ecc.

A partire dalla fine del 2018 abbiamo promosso una ricerca come coordinamento donne provinciale e dipartimento negoziazione dal titolo *La condizione della popolazione anziana e le politiche sociali nella provincia di Varese: una prospettiva di genere*, nel tentativo di acquisire alcuni dati su cui rendere ancor più specifica la nostra

negoziazione.

La ricerca si è articolata in tre fasi:

- due focus group a cui hanno partecipato alcuni testimoni privilegiati: esponenti delle amministrazioni locali, del sindacato, del terzo settore, operatori nel campo sociosanitario, assessori/sindaci e associazioni di donne;
- un questionario rivolto a una decina di comuni della provincia per la rilevazione di importanti informazioni riguardanti le politiche sociali a favore degli anziani e i relativi capitoli di bilancio;
- un secondo questionario, composto da trentanove domande, è stato rivolto a un campione di 294 donne anziane dai 61 ai 101 anni residenti nella nostra provincia ed è stato gestito da intervistatrici volontarie di Spi e Auser che hanno svolto un prezioso e impegnativo lavoro. È stata condivisa da molti partecipanti la necessità di lavorare in rete, questo è un importante

elemento da prendere in considerazione per il proseguo delle attività di negoziazione a tutti i livelli.

Sia i focus che i questionari rivolti ai comuni hanno confermato non solo la generale sottovalutazione della problematica di genere, ma anche come nei comuni sotto i 20mila abitanti il tema non esista.

I risultati della ricerca ci consegnano dati sui bisogni delle donne anziane che potrebbero essere già validi spunti di confronto per intraprendere azioni mirate sul territorio, almeno nei comuni sopra i 50mila abitanti, e nel frattempo cominciare a sensibilizzare anche i più piccoli.

Per dare ulteriore slancio alla negoziazione a mio avviso abbiamo bisogno di:

1. scegliere le nostre priorità di confronto – ad es. tutti i comuni sopra i 10mila abitanti, i Piani di zona, le Rsa, le Asst e l'Ats –. È importante anche perché con il Covid-19 è cambiato lo scenario. La priorità assoluta riguarda il raccordo tra sanità e sociale per cogliere una nuova idea di tutela della salute capace di affrontare le condizioni socio/economiche: un'idea che abbia al centro le persone e l'universa-

lità del diritto alla salute e della tutela socio/economica;

2. alzare il nostro livello di competenza e di presidio di tutte le realtà con cui vogliamo confrontarci, nella nuova realtà che si è palesata dopo il coronavirus, finalizzando le nostre priorità. Ciò presuppone che lo Spi assieme a Fnp e Uil Pensionati avvii un piano di formazione di tutti coloro che a vario titolo si occupano di negoziazione sociale sul territorio;

3. coinvolgere le confederazioni e le categorie a partire da un più stretto rapporto con la Funzione pubblica e le altre categorie.

Io auspico che si apra una riflessione sul modello sanitario e sul modello sociale che vogliamo, poiché non basta dire che tutto non sarà come prima del Covid-19 se non si indica una direzione capace di dare una prospettiva ai lavoratori e, per quello che ci compete, ai pensionati, che da questa vicenda escono – sul piano psicologico e non solo – senza neppure la certezza di essere assistiti in modo adeguato.

Riaffermare il diritto all'universalità della sanità e della tutela socio economica sono la nostra priorità. ■



Conclusioni

ALLA CONQUISTA DI UNA SOCIETÀ MIGLIORE

Valerio Zanolla *Segretario generale Spi Lombardia*

Non credo di esagerare se dico che tutti coloro che sono impegnati nell'attività negoziale nei territori, con i comuni e le altre istituzioni considerino giustamente la loro una missione tesa alla realizzazione di una società ben ordinata che sappia rispondere ai bisogni della popolazione in particolare anziani, pensionati e i loro famigliari.

La pandemia che si è abbattuta su di noi in questi mesi ci ha messo di fronte a limiti politici e organizzativi della nostra società, in particolare quella lombarda, che in parte già conoscevamo e che con il virus si sono ulteriormente diffusi e aggravati.

Siamo stati dentro una fase che ha messo in crisi molte certezze e siamo tutt'ora sotto la spada di Damocle. Ci siamo ognuno con le proprie valutazioni e paure.

Eravamo abituati da anni a fare i conti con quei "diversamente giovani" o "sempre vispi" attivissimi anche in pensione. Progettavamo il futuro, viaggiavamo e, perché no, ci innamoravamo, curavamo il nostro aspetto esteriore e ci dedicavamo allo sport, alle attività culturali. Insomma ci eravamo costruiti un ulteriore capitolo della nostra vita all'insegna della leggerezza e dell'ottimismo cercando di non pesare sui figli e sui



nipoti, anzi molte volte vantandoci di riuscire ancora ad allungare qualche *palanca* se non anche molto di più.

Il coronavirus, nel giro di poche settimane, ha cancellato un quadro così idilliaco. Fino a poco più di tre mesi fa la terza e quarta età erano viste, dalla pubblicità e dal mercato, come un'isola di serenità. Oggi sono assediate dalla paura del contagio, della sofferenza, della morte.

Anzi eravamo visti come dei privilegiati con la certezza del reddito, in taluni casi ci dicevano percepito senza meritarcelo, ci caricavano colpe che non sono nostre ad esempio il debito pubblico e il sistema pensionistico visto come penalizzante per i giovani.

Questa pandemia ci ha in contemporanea messo di fronte ancora di più, se la osserviamo con attenzione, **al senso del nostro esserci come sindacato**. Le ragioni del nostro operare e soprattutto la differenza tra le politiche sociali pubbliche che noi proponiamo, le politiche della accoglienza e della solidarietà e dei diritti. In contrasto con le politiche della destra in particolare quella italiana, che a differenza della marcia trionfale dell'estate del '19 si trova oggi a far i conti con una situazione per tutti impreveduta ma che mette in crisi l'arroganza del "prima gli

italiani, privato è bello e padroni a casa nostra”. Non è un caso che i paesi più colpiti dal contagio siano quelli a guida sovranista.

Ma torniamo a noi. Siamo in una fase di passaggio, di cui si parlerà nei libri di storia, che ci ha messo davanti a due diverse concezioni, due diverse risposte date rispettivamente dalla *destra* e dalla *sinistra*. Ci dicevano che erano concetti superati, anche se chi lo diceva solitamente era di destra. Quelli veramente di sinistra sono gelosi dei propri ideali e non fanno confusione: la *destra* arrogante e presuntuosa forte nella sua convinzione di privatizzare la società e tagliare le tasse ai ricchi; la *sinistra*, il nostro sindacato, che si fa carico dei problemi di tutti, a volte anche con troppa timidezza.

Abbiamo capito, se ancora non lo avevamo colto, cosa significa per la destra l'insulto "buonista": **farsi carico degli altri**, e questo a loro dà fastidio. Quando la destra dice: "prima gli italiani" significa ognuno per sé! Abbiamo capito a dove porta il rifiuto delle diversità: polizia che spara, immunità di gregge, distribuzione delle armi a tutti, legittima difesa, evasione fiscale, servizi sociali privati e a pagamento. Lo Stato severo da una parte, ma solo con i più deboli e dall'altra lo Stato che accoglie.

Non sono frasi vuote, la destra perde consenso durante il *lockdown* non, come dice Salvini, perché perde il contatto fisico con le persone ma bensì perché sono le sue parole e i suoi slogan che suonano vuoti e fuori luogo davanti alle morti e al dolore.

L'Italia è il primo paese democratico che si è trovato a far fronte all'emergenza Covid-19, e lo poteva affrontare con il comando o con il consenso. Non è secondario nelle concezioni diverse che ci sono. La democrazia di destra dice: "**si salvi chi può**". Anzi approfitta dell'occasione per fare affari e farsi pubblicità. Vi ricordate le risate nella notte del terremoto dell'Aquila? O, venendo ai giorni nostri:

- il caso dell'ospedale in fiera: 21 milioni di euro per pochi ricoveri e un gruppo di evasori fiscali che si fa bello donando l'1 per cento di quanto ha evaso;
- il caso di Gallera, che agli inizi della pandemia non ha rinunciato a utilizzare la luttuosa ma inaspettata visibilità per vagheggiare la

sua candidatura a sindaco di Milano;

- il presidente della nostra Regione, il varesino Fontana che non ha resistito alla tentazione di farsi gli affari suoi con i camici del cognato, "a sua insaputa", frase che oramai è diventata un must.

Tornando a noi pensionati la domanda che aleggia è questa: per colpa della pandemia è finita l'epoca in cui pensavamo alla nostra età come fase della vita pienamente attiva e costellata di nuove opportunità? Dobbiamo rassegnarci a una vita di isolamento senza mobilità e soprattutto senza rapporti sociali in presenza? Più simile a quella che sessantenni, settantenni e over 80 vivevano fino a pochi decenni fa che non a quella a cui eravamo abituati di recente?

I segnali, che lo fanno presumere e che rischiano di gettarci nello sconforto e nell'inquietudine, sono numerosi. Il virus ha colpito e sta colpendo soprattutto le fasce di età più anziane: il 95 per cento dei decessi per Covid-19 in Italia sta riguardando gli over 60. Pur di fronte a questa evidenza al momento di decidere a chi dare il posto in terapia intensiva le persone anziane passavano in second'ordine.

Potrebbe sembrare questa una scelta razionale però ha almeno due conseguenze: costituzionalmente tutti hanno il diritto alla salute; dà un'ulteriore conferma della marginalità delle persone anziane in questo nostro paese che li celebra a casa propria come nonni e persone sagge ma poi, al momento della difficoltà, sceglie il "si salvi chi può".

Nel primo periodo del contagio si è persino assistito a un atteggiamento di cinismo politico mai visto nei confronti di una generazione di anziani, colpevoli soltanto di essere vecchi e con plurime patologie. Con il semplice dire "sono vecchi" si è giustificata la morte di migliaia di persone, al di là, di ciò che hanno rappresentato nella nostra società. **Non è vero che il virus è democratico e colpisce tutti allo stesso modo.**

Con questo quadro è possibile che la rappresentazione dei pensionati e dell'anziano in generale, che si è andata affermando negli ultimi anni e che lo Spi Lombardia ha contribuito a costruire e diffondere, abbia subito un duro colpo.

È anche probabile che effettivamente le restrizioni alla mobilità e al contatto sociale, così come le

raccomandazioni a starsene a casa, continueranno a riguardare le persone nella terza e quarta età più a lungo rispetto a quelle più giovani.

Quel che però è più importante e che, a mio modo di vedere, ci dirà come vivremo nel futuro, è l'atteggiamento di fondo che dominerà le menti della nostra gente, degli anziani:

- rimarrà, anzi, si irrobustirà un atteggiamento fiducioso sulla possibilità di una lunga vita in accettabili condizioni di salute ed economiche? Così pure sulla possibilità di vivere appieno gli anni a venire sul piano intellettuale, fisico, relazionale?

Temi sui quali siamo impegnati anche con la discussione di oggi, ma che sui quali troviamo scarsa udienza nella società; oppure

- prevarrà una crescente non fiducia nelle proprie capacità e possibilità, una paura bloccante che impedirà persino di pensare a costruire un futuro appagante per gli anni che rimangono da vivere? Immagino che oscilleremo molto tra questi due estremi. Da una parte, va riconosciuto che stiamo riscoprendo di essere **più fragili di quanto pensavamo fino a poco tempo fa** e la consapevolezza di questa dimenticata fragilità ci terrà compagnia per parecchio tempo.

Dall'altra parte, è probabile, e auspicabile, che il portato di anni in cui abbiamo progettato una "buona vita" anche in età che un tempo erano solo di declino, ci sosterrà nel riuscire a continuare a "pensare il futuro". Senza contare che i progressi acquisiti dalla medicina e della scienza, continueranno a produrre anche in futuro i loro benefici effetti, di cui potremo godere. Pur nella consapevolezza che il bene comune dipende certo dai governanti, ma anche da quanto saremo capaci di fare come sindacato e, perché no, anche individualmente.

Consapevoli che a noi tocca soprattutto contrattare, siamo un sindacato, e che la fase nella quale siamo inseriti sarà diversa rispetto al passato. Non mi riferisco solo alle conseguenze economiche e sanitarie della pandemia. È vero che la nostra è una democrazia e che le risposte date da chi ci governa erano necessariamente emergenziali, ma i continui ricorsi ai decreti del presidente del consiglio hanno oramai istituzionalizzato lo stato di emergenza. Trasformando l'eccezione in norma, archiviando, pare

definitivamente per questa fase, la costituzione formale in favore della costituzione materiale, si potrebbe dire che va confermandosi, diventando sempre più evidente, l'intrinseca inadeguatezza della democrazia rappresentativa nell'affrontare situazioni di crisi, anche se si tratta di temi di lieve entità. Questo non è accaduto solamente durante la pandemia ma anche in precedenza sia che si trattasse di affrontare il fenomeno emigrazione, la crisi delle banche americane, il dissesto idrologico o i vari terremoti. E ora la grave recessione economica conseguente alla diffusione del virus. Resta il fatto che in questi anni nessuna emergenza è stata affrontata con strumenti ordinari. La domanda allora è: la democrazia vale solo per la normale amministrazione?

Per quanto ci riguarda perché ci dovremmo lamentare sulla difficoltà a confrontarci con la Regione e con le amministrazioni comunali se queste non rispondono?

Si pone perciò questo problema anche prendendo spunto dall'intervento di Ida Regalia che ci fa notare che nella normalità *"solo un comune su tre dal 2000 a oggi ha sottoscritto almeno un accordo"* e che il *"coinvolgimento dei sindacati non è affatto necessario per le amministrazioni"*.

La stessa Regalia ci suggerisce di riflettere sulle ragioni che hanno spinto le amministrazioni a negoziare con noi e sui vantaggi che le stesse possono averne ricavato.

Sarà questo uno dei punti centrali di questa nuova fase che, a mio modo di vedere, si articola su:

- **come contrattare e con chi**
- **per chi contrattare**
- **cosa contrattare.**

Come contrattare e con chi. Se ci pensate, i soggetti coinvolti in questa attività sono talmente tanti da poter dire che quando definiamo una proposta rivendicativa dobbiamo mettere nel conto anche il bisogno di coinvolgere la maggioranza delle persone che vivono sul territorio e convincere le istituzioni locali, le associazioni di rappresentanza, la politica e l'opinione pubblica. Si tratta di un lavoro di raccordo e di coesione utile per l'intera società in particolare per le persone più fragili che maggiormente pagano la debolezza dei servizi.

Inoltre con noi, assieme o in concorrenza, ci

sono gli altri sindacati, con i quali cerchiamo di conciliare gli obbiettivi, le categorie dei lavoratori attivi in particolare quelli pubblici con interessi non sempre concordanti con quelli che noi rappresentiamo, le attività imprenditoriali private, gli operatori del terzo settore, le parrocchie e tante altri ancora. Capita di sentirci dire che le istituzioni chiamate a decidere le strategie amministrative nei comuni e per le Ats siano state votate da tutti i cittadini mentre noi siamo rappresentanti di interessi di parte. Non dobbiamo farci intimorire, e non ci siamo mai arresi. In una società come la nostra il lobbismo è istituito a pratica politica e sappiamo bene che molti interessi privati premono sulle decisioni politiche delle varie istituzioni, non per difendere gli interessi di tutti ma principalmente per tornaconto personale. Del resto le pressioni della Confindustria nella privatizzazione dei servizi del nostro paese negli scorsi anni e durante la fase della pandemia sono a tutti note. Per questo dobbiamo essere orgogliosi della nostra azione e dobbiamo continuamente perfezionare la nostra capacità di predisporre progetti, elaborare idee e anche far sapere all'opinione pubblica quello che proponiamo. Sarà necessaria una maggiore integrazione nella fase prima della contrattazione, fra sindacato e associazionismo nei momenti in cui si condivide la piattaforma. E i contenuti delle richieste, dato che i temi si intrecciano. Bisognerà chiedere ai comuni, alle Ats e ai distretti un'unica cabina di regia che metta assieme, riguardo al tema degli anziani, i servizi sociali e socio sanitari, la cultura, lo sport, la casa e i trasporti.

Da parte nostra sarà inoltre opportuno riuscire a costituire delle alleanze con gli stakeholder che si misurano con le nostre tematiche, a partire dai medici di famiglia sui temi socio sanitari per meglio rispondere ai bisogni degli anziani.

La domanda per chi contrattare ci costringe ad avere ben chiari i profili degli anziani, che si stanno differenziando da tempo. Perciò è necessario proporre politiche per gli anziani non solo in generale, ma anche differenziandole. Oggi è a sessantacinque anni l'età nella quale si passa, secondo la vulgata, tra le persone anziane. Però le differenze tra persona e persona sono fortissime, si potrebbe dire che l'età è uno strano concetto e che per capirlo bisognerebbe distinguere **tra i**

vari tipi di età. Quella cronologica-anagrafica, quella biologica, quella soggettivamente percepita, quella socialmente accettata e quella legalmente riconosciuta. A sessantacinque anni si possono correre le maratone sfidando i quarantenni. La legge Fornero ti costringe a continuare a lavorare e le delibere sulla pandemia durante il *lockdown* ti invitano a stare a casa e, ricordando una battuta infelice di un comunque bravo ministro ora deceduto, a sessantacinque anni si potrebbe essere costretti a continuare ad assumerci i doveri di genitore mantenendo i figli in casa propria. Per non parlare delle generazioni sandwich, che curano i genitori non più autosufficienti, danno una mano ai figli nel farsi carico dei nipoti: un architrave quindi a sostegno di diverse generazioni.

Se poi guardiamo i dati pubblicati, la salute media degli anziani dagli anni '90 a oggi è in netto miglioramento pur aumentando in numeri assoluti le persone con malattie croniche. Infatti la cronicità aumenta con l'età ed è inversamente correlata al benessere economico, non solo durante la terza età ma durante tutta la vita lavorativa.

È necessario quindi saper rispondere ai bisogni differenziati di persone che hanno un vissuto culturale, sociale, lavorativo diverso e con molteplici relazioni familiari. E se guardiamo alla vastità del nostro mondo, in generale le persone ancora dinamiche rappresentano poco più di un quinto del totale delle persone anziane. Mentre le persone con una gamma limitata di attività svolta nel tempo libero ne rappresentano più del doppio, almeno il 42 per cento. Infine i rimanenti risultano essere poco sotto il 40 per cento e presentano basso livello di coinvolgimento in tutte le attività afferenti al tempo libero.

Infine si pone il problema principale, **cosa contrattare.** Riteniamo sia opportuno tenere conto delle differenze sopra elencate, essendo assodato che una vita in salute ha alla sua base un invecchiamento attivo, consumi culturali ricreativi, una vita dinamica, una rete amicale e familiare viva e anche una partecipazione associativa e politica. Pare di leggere il programma della nostra Area Benessere, e non è una battuta.

Del resto anche l'esperienza di questi anni ci consegna un patrimonio importante al quale at-

tingere e nelle varie presentazioni dei rapporti sulla negoziazione sociale sono stati elencati e valorizzati i vari temi trattati ai vari tavoli e i punti sottoscritti nei verbali. Pur con una leggera contrazione, la Lombardia nel 2019 è stata ancora la regione dove il numero degli accordi siglati ha rappresentato almeno un terzo del totale dei verbali sottoscritti in tutto il paese.

Entrando nel merito dei temi da negoziare, se i sessantacinquenni sono ancora vispi, quando la loro età avanza circa un quinto di loro ha bisogni socio-sanitari cronici di una certa complessità che aumentano e purtroppo aumentano inversamente rispetto al benessere economico della persona. Questi bisogni non vengono completamente soddisfatti da un sistema pubblico basato su trasferimenti monetari, indennità di accompagnamento e pochi servizi assistenziali e residenziali. Vi sono poi i bisogni relativi all'abitare, le necessità di forme di assistenza a domicilio che solo in parte sono configurabili con risposte date tramite l'assistenza domiciliare. C'è l'esigenza di un supporto abitativo in situazioni di fragilità lieve. In Italia manca in molti contesti un anello intermedio di intervento tra l'abitare totalmente indipendente, l'assistenza domiciliare e il passaggio a residenza protetta. Sarà necessario spingere per lo sviluppo a livello comunale o distrettuale di forme di supporto abitativo leggero. La domotica, l'*housing* sociale di supporto agli anziani come modello intermedio fra totale indipendenza delle famiglie di anziani e residenzialità. Ulteriori bisogni richiamano la necessità all'accesso ai servizi di base, i trasporti; politiche di supporto all'accesso degli anziani alla rete dei trasporti pubblici; politiche di consegna a domicilio a costi ridotti di beni e servizi. Nuovi modelli organizzativi e di servizio per le Rsa, rafforzamento della medicina di territorio e della continuità assistenziale e riorganizzazione della rete ospedaliera, solo con un confronto negoziale sarà possibile ripensare **un nuovo sistema sociosanitario**. Non farò però l'elenco dei temi da porre al centro della negoziazione, poiché in altre parti di questo lavoro sono stati ben descritti.

Vi sono alcune questioni che però ritengo importanti riprendere in queste conclusioni. La prima riguarda le differenze territoriali esistenti anche

nella nostra regione, le aree interne ora poco abitate e povere di servizi, le campagne coltivate ma poco popolate, le città fortemente urbanizzate e le periferie, molte delle quali deindustrializzate. Per non parlare delle valli e dei paesi di montagna. Le risposte che sarebbero necessarie per ognuno di questi luoghi sono state da tempo studiate e elaborate ma trovano ostacoli di vario tipo alla loro realizzazione. Può quindi capitare che la negoziazione sociale sia in grado di dare risposte in alcuni luoghi mentre in altri abbia più difficoltà a dare dei risultati. Questo è un tema interessante da approfondire, ma qui mi limito a proporlo. Fermo restando che i livelli essenziali di assistenza devono essere identici per tutto il paese, la negoziazione può far conquistare in taluni luoghi, ambiti, distretti comuni o comunità condizioni più favorevoli grazie a una apertura mentale degli amministratori o a maggiori risorse economiche disponibili, lasciando altri luoghi senza soluzioni alle carenze magari gravi causando nel tempo differenze sostanziali nella qualità della vita. E la negoziazione sociale è uno dei pilastri della nuova strategia denominata contrattazione inclusiva all'interno del nuovo disegno strategico *Il sindacato si fa strada*. Disegno strategico che sarà oggetto della già richiamata Conferenza d'organizzazione che avrà a riferimento anche la discussione svolta sul documento *Il lavoro si fa strada*. Vi sono poi molte altre domande alle quali dovremo via via rispondere. Ad esempio quali sono le caratteristiche dei comuni che non negoziano con noi? Dove negoziamo o non negoziamo, che ricadute ci sono nel nostro rapporto con gli iscritti? Abbiamo più iscritti dove negoziamo? Dove abbiamo la sede quali sono le ragioni organizzative, politiche, sociali che convincono un amministratore a confrontarsi con noi? Cosa dobbiamo proporre per riuscire a meglio valorizzare gli accordi con le istituzioni? Azioni anche solo informative che però certifichino un impegno preso di cui possiamo in seguito verificare l'applicazione? Oppure mettere a conoscenza preventivamente i nostri iscritti e se è il caso attrezzarci e intervenire pubblicamente in caso di nostra contrarietà? Tante domande, forse troppe, ma noi vogliamo conquistare una società migliore e dobbiamo sempre interrogarci su come fare. ■

