

Prot. 4

Sesto San Giovanni 27/10/2009

Ai Segretari Generali Territoriali  
Spi-Cgil Fnp-Cisl Uilp-Uil  
della Lombardia

LL.SS.

Carissimi,

come a Voi tutti noto, in questi ultimi anni la contrattazione sociale territoriale realizzata dai sindacati confederali dei pensionati, ha consentito di cogliere significativi risultati a favore dei soggetti più bisognosi di interventi sociali o socio-sanitari in generale, comunque riconducibili all'applicazione di un Welfare concreto e solidale.

Siamo altresì convinti che questa tendenza, ovvero la necessità di realizzare politiche di sviluppo idonee all'esigenze dei soggetti più fragili, si concretizzerà soprattutto nei Comuni, nei territori, veri e propri luoghi dove è maggiormente visibile l'esigenza di salvaguardare, magari migliorando, qualità e quantità dei vari servizi sociali.

In questo ambito, assieme alle nostre Confederazioni Regionali nel novembre 2008 abbiamo elaborato un documento illustrante le politiche sociali da sviluppare, successivamente usato per realizzare l'accordo quadro con l'ANCI Regionale (16 marzo 2009).

Proseguendo questo cammino abbiamo rielaborato una bozza di "linee guida per la contrattazione sociale" ritenendo peraltro, in questo modo, di fornire un aiuto pratico e tangibile per la ridefinizione degli obiettivi sociali che Vi apprestate a rivendicare negli ambiti di Vostra competenza.

Con la speranza di aver fatto cosa gradita, porgiamo i più cordiali saluti uniti all'augurio per la buona riuscita di un cammino proficuo, con impegni precisi a favore dei soggetti più fragili, più bisognosi.

I Segretari Generali

Spi Cgil – Fnp Cisl – Uilp Uil  
Anna Bonanomi Attilio Rimoldi Giovanni Tevisio

*Anna Bonanomi*

*Attilio Rimoldi*

*Giovanni Tevisio*

Allegato: Proposta linee guida sulla negoziazione sociale territoriale



# Proposta linee guida sulla negoziiazione sociale territoriale

---

Milano 27/10/2009

## IL CONTESTO GENERALE

La stagione della negoziazione territoriale sociale anno 2009/2010 assume particolare interesse visto il contesto politico generale che si è determinato.

Il primo luogo bisogna tenere presente la crisi economica che il nostro paese sta vivendo all'interno di un contesto mondiale in continua evoluzione che ha delle conseguenze quotidiane sull'intero impianto delle tutele sociali (potere di acquisto, contrazione di risorse) delle famiglie.

In secondo luogo con le elezioni del 6 e 7 giugno scorso, il quadro politico a livello amministrativo è stato ridisegnato; parecchie amministrazioni sono cambiate, non solo a livello provinciale, ma anche in molti comuni lombardi.

Questo cambiamento innanzitutto comporterà il fatto di dover stabilire nuove relazioni con gli interlocutori politici, essere riconosciuti come rappresentativi e portatori di interessi. Sarà importante, quindi, formalizzare e concretizzare protocolli d'intesa con quelle amministrazioni dove c'è già un rapporto consolidato, invece con le nuove sarà necessario provare a ragionare su intese che possano interessare o prendere corpo durante l'arco del mandato amministrativo in considerazione del bilancio di mandato (bilancio triennale).

È doveroso ricordare che il sistema istituzionale italiano è attraversato da cambiamenti che ridisegnano un nuovo assetto istituzionale, la nuova legge sul federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, il sistema di finanziamento delle funzioni attribuite agli Enti Locali articolato su tre punti (le cui modalità e quantità verranno definite nei previsti decreti attuativi):

- tributi propri
- partecipazioni al gettito di tributi erariali
- fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Da ultimo proprio in questi giorni il governo propone per il biennio 2010/2011 una riduzione di spesa per quanto riguarda il patto per la salute e già nel 2010 spariranno i 400 milioni del Fondo non autosufficienza.

In questi anni i cittadini sempre più frequentemente hanno individuato nel comune il livello istituzionale a cui rivolgersi in caso di difficoltà, sia perché più vicino alle necessità dei suoi cittadini, sia perché è il comune il titolare delle funzioni sociali e dei tributi locali.

Nei prossimi anni questa tendenza è destinata ad aumentare e i comuni saranno sempre di più gli attori protagonisti dello sviluppo locale e della programmazione delle politiche pubbliche.

Sarà quindi fondamentale il coinvolgimento delle parti sociali a livello di contrattazione territoriale, sia per sperimentare che per consolidare forme di confronto che possano portare a degli accordi locali tra comuni e sindacati territoriali sui temi dello sviluppo e delle politiche sociali, con una visione più di lungo periodo che tenga insieme anche le prospettive aperte dai Piani di Zona.

La contrattazione sociale, oltre ad essere uno strumento essenziale di sostegno alle famiglie e per la difesa e la redistribuzione del reddito per i lavoratori e i pensionati, può diventare un motore importante per una riqualificazione del welfare locale, per una riorganizzazione della spesa pubblica (che, come già detto dal Presidente della Repubblica, deve darsi delle priorità) riducendone gli sprechi e le destinazioni improprie, per favorire la coesione sociale e rispondere a domande sempre più complesse, partendo dall'assunto che la centralità rimane la persona con i suoi bisogni e con i suoi diritti.

Nel contesto di welfare di comunità dovranno essere infatti prese in considerazione le conseguenze derivanti dal riordino territoriale previsto dalla legge regionale 3/2008, senza

dimenticare il consolidamento delle gestioni associate dei servizi.

Al di là delle criticità più volte emerse nelle discussioni, si ritiene, infatti, che la legge regionale 3/2008 possa rappresentare un'opportunità per tutti gli attori del welfare lombardo.

Le presenti linee guida si inseriscono in un contesto più generale e vogliono essere una proposta ed uno strumento di lavoro flessibile e adattabile ai singoli territori, in modo da rappresentare un utile punto di partenza da sviluppare con le specificità locali.

A questo proposito si ricordano "Contrattazione sociale territoriale: intesa tra Anci Lombardia e Cgil Cisl Uil Lombardia, Spi Cgil, Fnp Cisl, Uilp Uil Pensionati Lombardia" siglato il 16 marzo 2009 e le "Proposte di linee guida sulla contrattazione sociale negli enti locali della Lombardia" siglato il 19 maggio 2008, perché entrambi i documenti sono d'aiuto e di supporto e rappresentano un punto di riferimento essenziale nella negoziazione territoriale.

In questo quadro si ritiene fondamentale indicare a livello di linee guida regionali quali siano le priorità da articolare sui singoli territori che tengano in particolar conto i temi specifici delle politiche rivolte alla popolazione anziana sia a livello territoriale sia a livello d'ambito.

Le proposte qui delineate si inseriscono in un quadro più ampio di negoziazione territoriale, su cui le confederazioni possono svolgere un ruolo fondamentale di regia su tutti i temi che riguardano i cittadini.

### **FISCALITÀ LOCALE E RISORSE**

Nella prospettiva di un concreto federalismo fiscale ai comuni deve spettare sempre di più il compito di adottare politiche di fiscalità locale, che promuovano l'equità fiscale.

Pur riconoscendo le difficoltà che i comuni stanno attraversando in tema di contrazione delle risorse (vedi mancata compensazione ICI con riduzione dei trasferimenti statali), si individua la necessità di indicare aree di esenzione e riduzione fiscale su base ISEE per le famiglie a basso reddito da pensione o per le famiglie che si occupano direttamente del sostegno e la cura di anziani non autosufficienti.

A livello di bilancio comunale si consiglia di vigilare attentamente con una verifica della spesa storica a livello consuntivo per capire quali e quanti siano stati gli investimenti in termini di risorse per quanto riguarda i servizi rivolti agli anziani.

In secondo luogo, consapevoli dell'aumento della popolazione anziana, che è avvenuto in questi anni, si propone in fase di negoziazione di verificare e, dove possibile, chiedere un incremento delle risorse investite su base pro capite della popolazione anziana over 65 (possibilmente anche over 75), privilegiando i servizi di tipo ripartivo, domiciliare e di prevenzione.

Infine in sede di bilancio preventivo 2010 mantenere, dove non è possibile aumentare i finanziamenti, almeno le risorse stanziare nel bilancio 2009.

### **BILANCIO SOCIALE**

Ove è possibile chiedere la realizzazione, da parte dell'Amministrazione comunale, di un Bilancio Sociale che sia l'esito di un processo con il quale l'amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impegno delle risorse, in modo da consentire ai cittadini, al sindacato, di conoscere e formulare un proprio giudizio su come essa interpreta e realizza la sua missione. L'obiettivo principale è quello di integrare il tradizionale sistema di bilancio per fornire e rendere facilmente comprensibili ai destinatari (portatori d'interessi) le informazioni utili a valutare l'azione pubblica.

## **ACCESSO AI SERVIZI**

Occorre maggiore chiarezza sull'entità e le forme di compartecipazione dei cittadini anziani ai costi dei servizi pubblici, anche a domanda individuale, resi, generalizzando lo strumento dell'ISEE come indicatore della reale situazione economica del nucleo familiare, comprensivo dei redditi soggetti a tassazione, inclusi quelli derivanti da rendite finanziarie, e dei patrimoni.

Sono necessari interventi complessivi sul sistema rette/tariffe per i servizi a domanda individuale, definiti con le parti sociali, per migliorarne la qualità, l'accesso e il contenimento dei possibili aumenti.

In periodo di contrazione delle risorse risulta fondamentale verificare la qualità della spesa pubblica sociale, evitando da una parte gli sprechi ma dall'altra verificando là dove possibile la qualità degli interventi.

In primo luogo si sollecitano l'analisi dei regolamenti d'accesso ai servizi verificandone l'equità dei criteri di accesso, cercando ove è possibile, di impegnare le Amministrazioni Comunali nella definizione :

- di un regolamento unico di ambito per determinati servizi;
- di priorità fissate dagli enti locali sia in termini di compartecipazione alla spesa sia in termini di servizi.

Un altro indicatore che può essere utile verificare è se esiste la presenza di una assistente sociale del comune che si occupa direttamente della modalità di accesso, della presa in carico e della verifica della qualità dei servizi erogati ai cittadini anziani dove la gestione dei servizi è stata esternalizzata.

## **GLI ANZIANI E LE SICUREZZE**

Tra gli anziani la percezione dell'insicurezza è dovuta anche alla conseguenza di fenomeni riconducibili alla particolare situazione di vita dell'anziano: condizione sociale, solitudine, diritti negati, quali il diritto alla dignità della persona, il diritto alla salute attraverso la prevenzione, il diritto ad una mobilità sicura, il diritto alla casa.

Per queste ragioni, quando parliamo di sicurezza rivolta agli anziani è più opportuno parlare di "sicurezze o insicurezze".

Bisogna superare quella visione corrente che descrive gli anziani come oggetti disorientati, malati, chiusi in se stessi, lontano dalla vita relazionale e l'invecchiamento come un processo progressivamente decadente, un rischio e un costo potenzialmente insostenibile per la società, come se l'attenzione dovesse elusivamente focalizzarsi sul segmento degli anziani non autosufficienti, mentre secondo importanti ricerche le anziani e gli anziani sono la struttura portante del welfare di comunità perché sostegno alla spesa oltre che sapere e memoria storica.

Destano infatti, tra gli anziani, grande preoccupazione i dati relativi agli incidenti stradali, il 50% delle vittime ha più di 65 anni di età, così pure per quanto riguarda gli incidenti domestici; circa il 70% dei traumi da caduta riguardano persone con oltre 65 anni.

Si tratta pertanto di operare in termini di sensibilizzazione rispetto alla possibilità di prevenire incidenti per esempio mettendo a norma ed eliminando le barriere architettoniche ( magari attraverso convenzioni comunali e/o di distretto con artigiani ed imprese), in primo luogo all'interno delle case comunali destinate agli anziani, attraverso la manutenzione e la messa in sicurezza del patrimonio esistente.

In secondo luogo verificando l'accesso ai servizi pubblici, infine prevedere una mobilità che tenga anche in considerazione la fragilità dell'anziano con percorsi ciclo pedonali, marciapiedi a misura di pedone e attraversamenti sicuri.

È importante garantire una piena vivibilità del proprio territorio.

Sempre in tema di sicurezza è possibile prevedere una campagna informativa con l'utilizzo dei centri sociali, associazioni di volontariato locali per sensibilizzare l'anziano verso piccoli accorgimenti ( es. prevenzione degli incidenti domestici, prevenzione delle truffe, prevenzione alla salute) che possono essere utili nella propria vita quotidiana, inoltre, organizzare attività di questo tipo ha anche un'altra importante ricaduta riguardo alla socializzazione degli anziani.

Le istituzioni locali vanno sollecitate a costruire piani per la sicurezza anche in collaborazione con i comuni limitrofi, con una visione d'insieme che metta al centro azioni di prevenzione e miglioramento della vivibilità dei territori stessi, condizioni utili per prevenire tensioni, conflitti sociali.

### **CONDIZIONE DEGLI ANZIANI – NON AUTOSUFFICIENZA**

La condizione di non autosufficienza richiede alla famiglia e alla persona interessata un impegno sia in termini di risorse umane, economiche e di tempo nella cura del familiare che rappresentano a volte un duro scoglio nell'organizzazione della vita stessa dell'anziano e della sua famiglia.

L'impegno richiesto va valorizzato attraverso la **creazione di un sistema integrato di servizi** che mettano al centro l'anziano e la sua famiglia, senza più procrastinare nel tempo la scelta di individuare come una priorità politica il sostegno alla cura della non autosufficienza.

Il sistema di servizi a rete sottende l'idea di integrare e qualificare le risorse impiegate nella spesa sociale mettendo in rete, dove possibile anche tutti i soggetti interessati.

In primo luogo è necessario ragionare sia in termini di servizi erogati a livello comunali sia in termini di servizi erogati attraverso i piani di zona; solo in questo modo è possibile identificare il quadro complessivo degli interventi di cui un anziano e la sua famiglia possano usufruire in caso di necessità.

Questa analisi complessiva permette anche di capire le risorse economiche investite in questo settore.

A livello comunale diventa fondamentale analizzare il **Sad** (servizio di assistenza domiciliare con titolarità dei comuni) sia in termini di spesa storica, sia in termini di servizio erogato ( Risponde ancora alle esigenze e ai bisogni degli anziani? E'attuato con progetti individuali?), sia in termini di liste d'attesa e criteri accesso (Esiste un regolamento applicato? E come avviene la compartecipazione alla spesa?), ove la spesa di investimento è ferma da anni è indispensabile chiedere un potenziamento quantitativo in sede di bilancio di previsione.

Altri interventi di tipo domiciliare sono i **pasti caldi**, anche in questo caso si tratta di capire il volume complessivo del servizio, le liste d'attesa e di conseguenza un incremento del servizio stesso.

È possibile richiedere, dove presente, la collaborazione del volontariato locale, attraverso la stipula di convenzioni con le associazioni locali territoriali per alcuni servizi di supporto, come ad esempio il servizio di trasporto assistito presso le strutture sanitarie per visite e esami, o di istituire delle navette sul territorio per portare a fare la spesa gli anziani soli, questo tipo di servizi possono avere benefici anche da un punto di vista relazionale per l'anziano che ne usufruisce.

Risulta fondamentale la presenza dl'assistente sociale che possa rappresentare un punto

di riferimento per le famiglie in difficoltà, che attraverso il monitoraggio continuo dell'offerta dei servizi metta in rete la conoscenza di tutti gli interventi che sono messi a disposizione anche se erogati da istituzioni diverse, solo in questo modo si può orientare la famiglia verso il servizio più rispondente al bisogno.

Si ritiene di valorizzare e potenziare la funzione del **segretariato sociale**, inteso come strumento per informare, valutare, orientare, facilitare l'accesso ai servizi dei cittadini e, in particolare, favorire la presa in carico delle persone in difficoltà.

Il segretariato sociale risulta fondamentale anche nella programmazione, in ragione della sua capacità di leggere i bisogni espressi dalle famiglie e dai cambiamenti che attraversano il territorio.

Attraverso un lavoro congiunto con i Medici di Medicina Generale (per quanto riguarda **l'Assistenza Domiciliare Protetta**), le Asl per **l'Assistenza Domiciliare Integrata** e gli interventi offerti dai Piani sociali di zona, attraverso gli **assegni di cura, titoli sociali a sostegno delle assistenti familiari** (dove attivati) o **voucher di sostegno** al sad o titoli sociali più generali, si può qualificare la spesa sociale e incrementare quali/quantitativamente i servizi legati al sostegno alla domiciliarità a livello d'ambito.

Alla luce della L.328/2000 e della recente L.r. 3/2008, **il ruolo dei piani di zona distrettuali va rafforzato** e individuato come lo strumento che persegue l'obiettivo della programmazione integrata a livello d'ambito.

Consapevoli dell'impossibilità a tutt'oggi di conoscere i finanziamenti del Fondo Nazionale Politiche Sociali per il 2010, stanziati dall'attuale governo, si ritiene altresì fondamentale negoziare a livello d'ambito per mantenere l'attuale dotazione di interventi, perché solo attraverso la qualificazione dei piani di zona con le gestioni associate si favorirà la piena integrazione dei servizi a livello comunale e d'ambito con una graduale definizione di rete integrata delle unità di offerta sociale e in collaborazione con le Asl una effettiva integrazione socio- sanitaria.

Per tutti quei servizi o interventi attivati a livello d'ambito attraverso i piani di zona diventa fondamentale lavorare per la creazione di **regolamenti omogenei** sia per quanto riguarda i criteri d'accesso sia per quanto riguarda la compartecipazione alla spesa, quest'ultimo punto rappresenterebbe una qualificazione a livello di equità sociale per i cittadini che a livello d'ambito usufruiscono degli stessi servizi con le stesse regole.

A livello d'ambito lavorare affinché venga attivato o incrementato il **sostegno del lavoro di cura** attraverso la formazione e la creazione di un albo badanti con un'assistente sociale che faccia da tramite tra la domanda delle famiglie e l'offerta qualificata che il servizio propone, anche attraverso la previsione di un adeguato sostegno economico.

All'interno della rete integrata di servizi si ritengono fondamentali anche i servizi che i Centri Diurni Integrati possono offrire ai cittadini anziani.

## **CONTRIBUTI ALLE FAMIGLIE**

Va considerata con un apposito intervento la situazione delle famiglie che sostengono spese per la non autosufficienza e che subiscono un peggioramento della propria condizione economica, particolarmente in conseguenza della perdita del lavoro o di messa in mobilità o cassa integrazione.

## **RSA**

Per quanto riguarda questo tema, in primo luogo verificare che i comuni abbiano un capitolo sulla contribuzione alle rette.

Nei comuni dove sono presenti sul territorio queste strutture si sollecitano, dove non presenti, la sottoscrizione di convenzioni sia per tariffe agevolate sia per servizi che

possono avere ricaduta sul territorio stesso, questo, ovviamente, può valere, con modalità differenti, anche per i Comuni che non hanno sul territorio tali strutture.

### **BENESSERE SOCIALE**

Accanto ai temi della NON AUTOSUFFICENZA, si sottolinea l'importanza della diffusione e la qualificazione dei centri di ritrovo e socializzazione degli anziani e di quei servizi di tipo ricreativo che possono favorire il benessere della popolazione anziana attiva.

Milano, 27.10.09