

NEGOZIAZIONE SOCIALE E NUOVA
PROGRAMMAZIONE DEGLI AMBITI DI ZONA NELLA
PROVINCIA DI BERGAMO

SPI CGIL BERGAMO
IRES MOROSINI – ACROSS CONCEPT

Settembre 2021

LA BERGAMASCA: UN VALORE AGGIUNTO?

- La Provincia di Bergamo si è caratterizzata storicamente come un'area dalle elevate performance, con alta capacità produttiva, bassa disoccupazione e un sistema vivace di relazioni industriali, dove la presenza di risorse intangibili ma potenti (il “capitale sociale”) e un tessuto produttivo ben saldato alla parte più vitale del Paese e inserito nelle catene globali del valore, seppure minacciato dalle turbolenze dei mercati, consentono ancora oggi alla maggior parte della popolazione bergamasca di trovare una protezione economica nel mercato del lavoro e nel sistema pensionistico.
- A partire dagli Anni Duemila, tuttavia, secondo le risultanze dell'indagine OCSE condotta nel 2016 l'area ha perso terreno nel contesto europeo, mostrando in particolare una bassa crescita della produttività. Essa inoltre patisce alcune difficoltà strutturali dovute a un territorio frammentato in piccole e piccolissime municipalità, molte delle quali situate in zone montuose e vallive distanti dai principali insediamenti produttivi e dai poli urbani che erogano servizi di cittadinanza (trasporto, istruzione, sanità), che soffrono gli effetti di un lungo processo di de-industrializzazione e spopolamento. A questi fenomeni non ha corrisposto un adeguato sviluppo dei processi di cooperazione e aggregazione istituzionale.
- Altri punti di debolezza riguardano il basso sviluppo del capitale umano, l'insufficiente sinergia tra il sistema formativo e le imprese e la scarsa integrazione delle donne nel mercato del lavoro.

IL DISAGIO SOCIALE AL TEMPO DEL COVID

- Questi elementi inducono ad ipotizzare che, nonostante il sensibile miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro – in particolare la disoccupazione, che nella fase attuale sembra avere quasi natura essenzialmente frizionale (nel 2020 il tasso di occupazione dei 15-64enni era pari al 65,6 e il tasso di disoccupazione della popolazione over 15 al 3%) – la povertà e l'esclusione sociale interessino anche questo territorio, sebbene possano essere difficili da individuare con le lenti di osservazione tradizionali, secondo le quali esse sono fenomeni indissolubilmente legati alla mancanza di occupazione.
- Secondo una stima del Consiglio dei Sindaci di Bergamo pubblicata nel 2019, i poveri assoluti nella nostra provincia sono circa 60.000, più del 5% dei residenti.
- *Considerando inoltre le conseguenze dell'emergenza pandemica, il nostro territorio, in cui il tasso di accesso al Reddito/Pensione di Cittadinanza è molto basso anche al confronto con altre province settentrionali, il numero di persone coinvolte da questa misura è passato da 17.751 nel 2019 a 23.961 nel 2020; i beneficiari nel 2021 si riducono a 20.698, ma il dato fa riferimento ad aprile ed esclude quindi coloro che eventualmente accederanno alla misura nella parte restante dell'anno.*

IL DISAGIO SOCIALE AL TEMPO DEL COVID

Anche la partecipazione delle donne al lavoro mostra nuovi segnali di indebolimento nell'anno del Covid, tenuto conto che a livello nazionale il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli è calato dal 74,3 al 73,4%, un valore mai così basso dal 2012.

Inoltre, secondo i dati recentemente rilasciati dalla Camera di Commercio, gli addetti nei settori privati della provincia di Bergamo sono diminuiti dell'1,1% nel II trimestre 2021 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

LA SOCIETA' ANZIANA

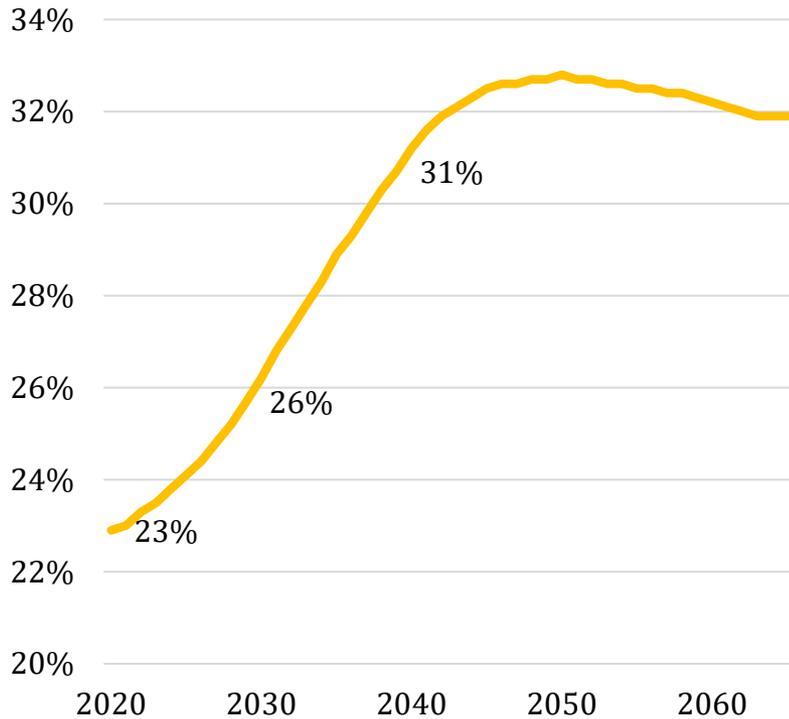
All'inizio del 2021 in Lombardia vivevano 2,3 milioni di anziani ultra65enni, pari al 23% della popolazione complessiva (era il 21,5% nella provincia di Bergamo). Secondo le proiezioni dell'ISTAT, nel 2030 raggiungeranno il 26% e nel 2040 il 31%. Nei prossimi anni aumenterà soprattutto il peso dei «grandi anziani» ultra-85enni che in dieci anni passeranno dal 3,6% al 4,4%.

L'essere anziano non è oggi (e in effetti mai lo è stato) una condizione riducibile all'età, ma rappresenta piuttosto una perdita di autonomia, di ruolo, di progettualità, della sensazione di occupare una posizione nella propria comunità e nel mondo. Ovvero è un insieme di elementi che, più che dai cambiamenti fisiologici dell'organismo, dipendono da fattori di natura ambientale, attitudinale e culturale. Ciò che definiamo vecchiaia è un'idea fluida, non suscettibile di essere fissata una volta per tutte, ma che tende a spostarsi in avanti, col susseguirsi delle generazioni. Grazie all'aumento del loro livello di istruzione, al miglioramento delle condizioni economiche e alla diffusione di stili di vita più sani, gli individui con più di 65 anni riescono in molti casi a preservare uno stato di buona salute per un periodo di tempo che era inimmaginabile soltanto pochi anni fa e a condurre uno stile di vita attivo, allungando l'orizzonte della propria biografia individuale.

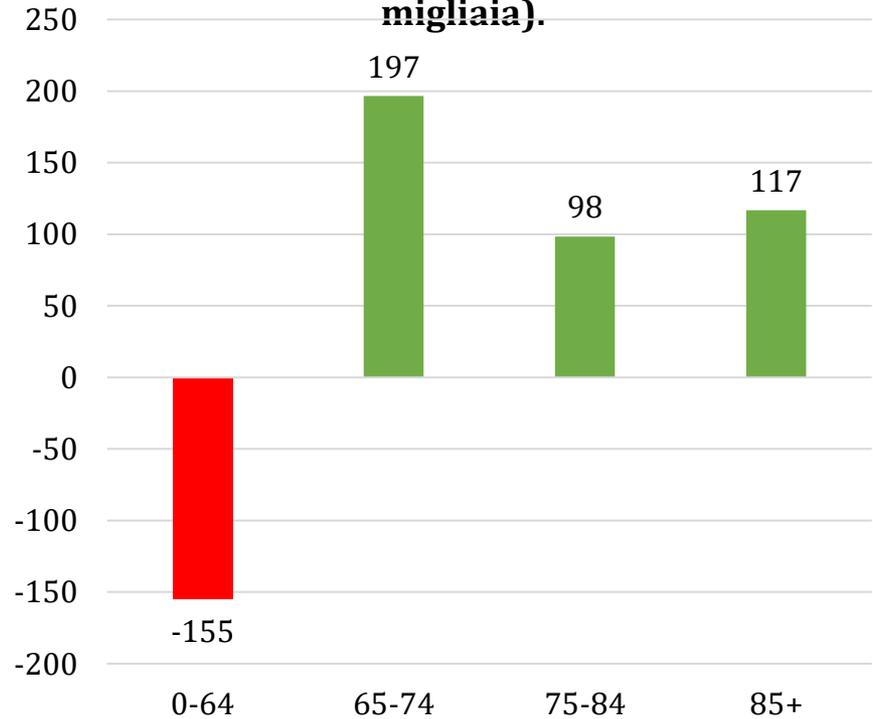
Una sfida del prossimo futuro è creare le condizioni affinché i cittadini in età da pensione possano condurre uno stile di vita sano e attivo, aumentando il benessere proprio e della società, posticipando le condizioni di fragilità e contrastando luoghi comuni semplicistici ma radicati che vedono nei cosiddetti «anziani» un gruppo omogeneo composto esclusivamente da persone bisognose di assistenza.

Proiezioni demografiche. Lombardia

Percentuale di residenti over 65. Periodo 2020-2066.



Variazione del numero di residenti per fascia anagrafica tra il 2020 e il 2030 (valori in migliaia).



Fonte: ISTAT

LA NON AUTOSUFFICIENZA

Nonostante il continuo miglioramento della qualità della vita in età avanzata, le proiezioni indicano che l'invecchiamento produrrà un aumento delle condizioni di disabilità e non autosufficienza. L'età, infatti, rappresenta ancora oggi un fattore di rischio incompressibile per alcune patologie croniche anche gravi, come le demenze, nonostante i progressi della scienza medica e la diffusione di stili di vita più sani. In Italia, peraltro, coesistono un'elevata aspettativa di vita e uno stato di salute non buono della popolazione anziana, al confronto con diverse nazioni di riferimento (Nord-Europa): elementi che, combinati, determinano un altissima domanda di servizi di assistenza a lungo termine. Secondo le stime disponibili, realizzate su dati del 2016 (Perobelli, 2019), **in Lombardia vi sarebbero 353mila ultra65enni non autosufficienti**, dei quali 313mila con più di 75 anni.

Nel 2020 quasi la metà (il 46,5%) degli ultra75enni lombardi era in condizioni di multi-cronicità (3 o più patologie croniche) o aveva gravi limitazioni, da almeno 6 mesi, a causa di problemi di salute, nel compiere le attività che abitualmente le persone svolgono. Il dato è in lieve calo rispetto al 2010 (48,4%).

La speranza di vita a 65 anni, calcolata sulla base dei dati di mortalità del 2019, è di ulteriori 21,3 anni, ma quella «libera da limitazioni nelle attività» (numero di anni che una persona può attendersi di vivere senza subire limitazioni nelle attività per problemi di salute) è di soli 10,8 anni, non mostrando nell'ultimo periodo variazioni significative. Rappresenta in ogni caso uno dei valori più alti in Italia, superato da quelli di Trento, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna e Molise.

Ambiti di zona e nuove politiche sociali nella provincia di Bergamo

IL CONTESTO

I principali indicatori socio-demografici e socio-economici. Provincia di Bergamo e ambiti territoriali. Anni 2019 e 2021.

	Residenti	Comuni	Percentuale di popolazione residente in piccolissimi comuni (<1.000 abitanti)	Densità abitativa (abitanti per km ²)	Percentuale di popolazione residente in comuni delle aree interne «ultraperiferiche»	Immatricolazioni di auto nel corso dell'anno per 1.000 abitanti
			2021			2019
Albino Valle Seriana	96.016	18	11,0%	492,5	28,8%	26,5
Alto Sebino	29.942	10	23,1%	287,9	100,0%	24,3
Bergamo	152.272	6	1,1%	2177,6	0,0%	60,2
Dalmine	144.987	17	0,0%	1212,1	0,0%	35,3
Grumello	49.326	8	5,8%	643,3	0,0%	24,1
Isola Bergamasca e Bassa Val San Martino	134.643	25	6,6%	960,0	1,6%	28,2
Monte Bronzone - Basso Sebino	31.492	12	32,6%	319,2	37,7%	24,7
Romano di Lombardia	84.499	17	11,5%	424,2	0,0%	19,6
Seriate	76.622	11	6,6%	1097,1	0,0%	26,4
Treviglio	110.904	18	13,4%	616,6	7,1%	29,1
Valle Brembana	40.468	37	45,0%	62,6	58,8%	21,4
Valle Cavallina	53.809	20	32,6%	401,1	22,3%	22,4
Valle Imagna e Villa d'Alme ¹	52.598	20	22,3%	449,1	16,5%	23,4
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	42.043	24	53,9%	69,6	100,0%	21,3
Provincia di Bergamo	1.099.621	243	12,8%	399,2	15,1%	31,3

LA DOMANDA SOCIALE

I principali indicatori socio-demografici e socio-economici. Provincia di Bergamo e ambiti territoriali. Anni 2019 e 2021.

	Crescita demografica tra il 2011 e il 2021	Incidenza degli over 65 sul totale dei residenti	Incidenza degli over 85 sul totale dei residenti	Incidenza degli stranieri sul totale dei residenti	Contribuenti/residenti con più di 15 anni	Contribuenti con un reddito < 10mila euro	Reddito medio da pensione	Assegni sociali ogni 100 anziani	Pensioni di vecchiaia/anzianità ogni 100 anziani	IDA ogni 100 abitanti
	2021				2019			2021		
Albino Valle Seriana	-3,1%	24,0%	3,4%	6,3%	85,7%	22,3%	17.523,94	2,26	87,4	6,7
Alto Sebino	-3,8%	25,0%	3,6%	11,2%	83,6%	25,0%	17.399,30	2,55	77,6	6,3
Bergamo	2,4%	24,4%	4,2%	13,9%	84,2%	23,5%	22.366,02	3,02	81,9	6,3
Dalmine	+1,9%	19,9%	2,5%	10,8%	83,7%	20,5%	19.193,95	2,45	81,6	5,9
Grumello	+3,2%	18,8%	2,3%	15,3%	82,9%	22,3%	16.951,54	2,67	83,7	6,0
Isola Bergamasca e Bassa Val San Martino	+2,0%	20,0%	2,5%	9,9%	84,0%	20,3%	18.570,47	2,36	83,7	6,1
Monte Bronzone - Basso Sebino	+0,9%	20,4%	2,8%	12,9%	84,2%	23,5%	16.527,32	2,69	82,3	5,8
Romano di Lombardia	+3,5%	19,3%	2,4%	16,6%	82,2%	23,4%	16.657,88	2,84	78,9	7,4
Seriate	+2,6%	19,3%	2,3%	10,6%	84,5%	20,9%	19.199,49	2,05	82,7	5,5
Treviglio	+2,0%	21,0%	2,8%	11,7%	84,2%	20,7%	18.956,27	2,61	84,1	6,1
Valle Brembana	-6,7%	26,3%	4,0%	3,1%	85,5%	24,4%	16.707,56	2,21	80,5	7,1
Valle Cavallina	+1,5%	19,0%	2,6%	13,1%	82,4%	24,4%	17.120,36	2,46	82,1	5,7
Valle Imagna e Villa d'Alme'	+1,2%	21,6%	3,0%	4,5%	84,0%	23,0%	17.060,36	2,39	80,6	7,1
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	-4,4%	24,8%	3,5%	3,9%	85,1%	26,3%	16.422,93	2,42	80,1	6,6
Provincia di Bergamo	+0,9%	21,5%	3,0%	10,8%	84,0%	22,3%	18.564,75	2,53	82,4	6,3

IL CONTESTO

Un aspetto di cui tenere conto nello studio delle condizioni sociali nella Provincia di Bergamo è il gradiente territoriale. A causa di processi di polarizzazione delle attività economiche e dei servizi che affondano le loro radici lontano nel tempo, l'area bergamasca si caratterizza per importanti divari di sviluppo interno. Le zone vallive e dell'arco alpino, in particolare le Valli Brembana, Imagna, Seriana e di Scalve (le cosiddette "aree interne"), sono lo scenario di un lungo depauperamento economico/demografico e di una rarefazione dei servizi di base, cui fa da contrappeso la capacità della Grande Bergamo di assorbire l'emorragia di popolazione delle aree vallive e montuose.

Se prendiamo come riferimento il decennio che si chiuso poco prima dell'emergenza COVID (2009-2019); la crescita demografica della provincia (+3,4% negli ultimi dieci anni, in una fase storica di inversione della dinamica della popolazione residente in Italia, che risulta in calo complessivo da quattro anni solari consecutivi), è da attribuire esclusivamente al contributo dei poli comunali (Bergamo, Treviglio e Seriate) e della loro cintura, la cui popolazione è aumentata rispettivamente del 4,9% e del 4,6%.

IL CONTESTO/1

Nelle aree interne, invece, il calo demografico è sostanziale: -2,7% la perdita di popolazione nei comuni intermedi, -3% nei comuni periferici e -6,9% nei comuni ultra-periferici.

Rispetto alla cintura e ai poli, queste ultime presentano un maggiore tasso di invecchiamento e un più basso apporto della componente straniera, che contribuisce nei comuni di cintura e, soprattutto, nei poli comunali ad abbassare l'età media e a contenere la perdita demografica di parte naturale.

Pertanto, non sorprende osservare, nel grado di sviluppo socio-economico della nostra provincia, una netta difformità lungo l'asse Nord-Sud, a cominciare dal mercato del lavoro.

IL CONTESTO/2

- Nei poli comunali – soprattutto nel comune di Bergamo, dove risiede il 63% della popolazione di questo aggregato – sembra più pressante rispetto alle altre zone il tema della povertà degli anziani, che interessa prevalentemente le donne vedove e rappresenta spesso soltanto uno degli elementi di una vulnerabilità più complessa e multidimensionale, non soltanto di natura economica, che investe anche la sfera della salute e quella delle relazioni. Il progressivo aumento della percentuale di nuclei familiari costituiti da anziani che vivono soli nel comune di Bergamo (che ha raggiunto nel 2019 il 17,3%) è di per sé un dato che segnala una presenza crescente di situazioni di vulnerabilità.
- Anche se, come abbiamo visto, l'incidenza della povertà interessa maggiormente i nuclei numerosi rispetto a quelli di un solo individuo e i giovani rispetto agli anziani, tuttavia il combinarsi della condizione dell'essere anziano e di quella del vivere solo può gettare la persona in uno stato di isolamento e precarietà dello stato fisico e di salute, generando situazioni di svantaggio difficilmente intercettabili dagli indicatori monetari.

LE POLITICHE DI BILANCIO

Indicatori sulla salute dei bilanci dei comuni della Provincia di Bergamo. Anno 2019.

	Anticipazioni di tesoreria/Entrate correnti (Accertamenti)	Risultato di amministrazione disponibile pro capite	Comuni in disavanzo	Comuni in deficit	Comuni in dissesto	Comuni in piano di riequilibrio finanziario
Albino Valle Seriana	0,7%	66,82 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alto Sebino	0,0%	67,75 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bergamo	0,0%	69,57 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dalmine	0,5%	60,29 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Grumello	0,1%	26,63 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Isola Bergamasca e Bassa Val San Martino	0,5%	109,23 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Monte Bronzone - Basso Sebino	0,3%	88,87 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Romano di Lombardia	1,6%	57,87 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Seriate	1,4%	64,71 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Treviglio	2,7%	21,97 €	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Valle Brembana	5,9%	-52,17 €	5,4%	2,7%	0,0%	5,4%
Valle Cavallina	2,1%	84,19 €	5,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Valle Imagna e Villa d'Alme'	2,5%	64,04 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	0,3%	93,51 €	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Provincia di Bergamo	1,1%	61,91 €	1,7%	0,4%	0,0%	0,9%

LE POLITICHE DI BILANCIO

Indicatori sugli impegni di spesa corrente dei comuni della Provincia di Bergamo. Anni 2018-2019.

	Spesa corrente pro capite		Spesa per i servizi sociali pro capite (Missione 12)		Spesa per i rifiuti (Programma 3 della Missione 9) e per l'auto- funzionamento (Missione 1) sul totale della spesa corrente	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Albino Valle Seriana	635,57 €	651,99 €	129,07 €	141,18 €	42,4%	42,3%
Alto Sebino	668,79 €	675,70 €	67,07 €	68,28 €	54,0%	54,0%
Bergamo	904,62 €	933,79 €	191,72 €	201,74 €	35,5%	35,1%
Dalmine	621,61 €	627,40 €	124,04 €	127,61 €	41,1%	41,1%
Grumello	561,74 €	573,49 €	83,05 €	86,47 €	47,9%	47,9%
Isola Bergamasca e Bassa Val San Martino	543,78 €	547,57 €	63,84 €	69,31 €	48,6%	48,7%
Monte Bronzone - Basso Sebino	573,00 €	589,75 €	50,03 €	53,62 €	50,4%	50,9%
Romano di Lombardia	560,37 €	575,21 €	56,12 €	61,01 €	46,1%	47,1%
Seriate	603,15 €	611,69 €	113,36 €	117,86 €	44,5%	44,7%
Treviglio	622,58 €	627,73 €	74,67 €	78,01 €	48,7%	49,1%
Valle Brembana	857,26 €	850,02 €	70,30 €	73,69 €	49,2%	50,0%
Valle Cavallina	560,96 €	569,81 €	48,92 €	50,44 €	55,9%	56,8%
Valle Imagna e Villa d'Alme'	595,64 €	601,67 €	88,75 €	92,28 €	46,8%	46,9%
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	890,58 €	900,26 €	133,13 €	134,32 €	49,6%	49,5%
Provincia di Bergamo	659,36 €	670,28 €	103,56 €	108,90 €	44,6%	44,7%

LE POLITICHE DI BILANCIO – LA SPESA SOCIALE

- Osservando il livello di spesa nei 14 distretti sociali, emerge come la media provinciale sia il risultato di un quadro molto eterogeneo e frammentato, con alcuni territori che garantiscono una spesa sociale pro capite molto alta (in particolare l'Ambito di Bergamo, con 201,7 euro pro capite) e altri che destinano cifre comprese tra i 50 e i 75 euro per abitante (ambiti di Monte Bronzone-Basso Sebino, Valle Cavallina, Romano di Lombardia, Isola Bergamasca, Valle Brembana). Sono solo cinque gli ambiti con una spesa superiore ai 100 euro: quello del Capoluogo e quelli di Dalmine, Seriate, Valle Seriana e Valle Seriana Superiore. Queste differenze sembrano attenersi in primo luogo alla maggiore capacità di reperire risorse attraverso il gettito fiscale da parte dei comuni della Grande Bergamo (Ambiti di Bergamo, Dalmine e Seriate) rispetto a quelli delle zone vallive e montuose. Ciononostante, anche la Valle Seriana e la Valle Seriana Superiore, rispettivamente con 141,2 e 134,3 euro, garantiscono un livello di spesa superiore alla media, pur in presenza di una ridotta capacità di entrata.
- Al di là del livello delle entrate e delle differenti sensibilità e indirizzi delle amministrazioni, un fattore cruciale che determina le differenze territoriali nella spesa sociale è la caratteristica frammentazione istituzionale della provincia in piccoli e piccolissimi comuni, che penalizza gli ambiti più periferici, dove l'azione delle economie di scala impedisce a molte amministrazioni di esercitare appieno le proprie funzioni ed erogare in modo efficace un numero di servizi adeguato alle esigenze dei cittadini. Queste aree sono penalizzate anche dalle carenze di ordine professionale (es: capacità di progettazione degli investimenti) e dal livello dell'imposizione fiscale locale molto alto.

IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

- Considerando i bilanci comunali aggregati per i 14 distretti sociali, emerge come tutti gli ambiti, con esclusione della Valle Brembana, presentano un valore medio positivo del risultato di amministrazione, a conferma dei discreti margini di manovra nella spesa a disposizione delle amministrazioni pubbliche locali in questo territorio (dati 2019). Ciononostante, il quadro della finanza locale risulta molto eterogeneo e frammentato.
- Potrà sembrare un paradosso, ma l'avanzo di amministrazione disponibile più alto premia proprio i comuni più piccoli (Isola Bergamasca, Valle Cavallina, Monte Bronzone...), dove la capacità di spesa (sociale) e d'investimento è più bassa *a causa delle forti diseconomie di scala e del non adeguato livello di cooperazione istituzionale*.
- Al 2019 risultano comuni con equilibri finanziari precari solo all'interno dell'ambito della Valle Brembana.

GLI INTERROGATIVI

- In che modo trasformare i tradizionali modelli di azione pubblica e le politiche di welfare rispetto ai cambiamenti intervenuti negli ultimi anni?
- Come differenziare le politiche per la città e gli interventi sociali nelle piccole, medie e grandi città, nelle aree interne e rurali e nelle aree urbane complesse?
- Come affrontare i problemi della società anziana, della periferie multietniche, delle famiglie e delle numerose persone che vivono sole?
- Quanto è alto il rischio di un deficit d'integrazione?
- Come utilizzare proficuamente le risorse del PNRR e come integrarle con la programmazione ordinaria?
- Come riorganizzare le politiche sociali?

I CAMBIAMENTI IN ATTO NELLA SOCIETA' ANZIANA

Al di là dell'ormai noto aumento della numerosità degli anziani, e della loro percentuale sui residenti, l'invecchiamento oggi pone sfide nuove:

- Le nuove generazioni di anziani, portatrici di un capitale umano più articolato, sono più orientate a partecipare attivamente alla vita sociale, economica e culturale, e costituiscono un patrimonio rilevante per lo sviluppo delle comunità locali.
- È cresciuta (e cresce) la prevalenza di nuclei familiari monopersonali, e quella di anziani che vivono soli o in coppia di soli anziani, e che avranno minori reti familiari di aiuto. L'aumento di separazioni e divorzi può rendere più probabile che gli anziani di domani siano soli, anziché in coppia. Ed anche la diminuzione del numero di figli rende meno consistente le possibilità di sostegni intrafamiliari.
- La capacità di essere autonomi ed attivi perdura in età più avanzate, in assenza di patologie, ma tenuto conto della forte crescita del numero di anziani il numero assoluto di non autosufficienti è in visibile crescita.

IL RISCHIO DI PERDITA DI AUTONOMIA

- Aumenta la numerosità degli anziani non autosufficienti, perché si vive più a lungo (è cresciuta la speranza di vita anche ad età avanzate) ma non sempre in condizioni di autonomia. Ed è molto peggiorata l'offerta di tutele garantite ai non autosufficienti, soprattutto per il crescente squilibrio tra aumento del numero di portatori del problema e capacità di risposte del welfare pubblico.
- Inoltre si conferma una differenza significativa, di miglior speranza di vita in base al reddito percepito (ed al proxy della qualifica ricoperta a 50 anni), confermata ad esempio nel Rapporto annuale INPS 2020.
- Il tema della “integrazione sociosanitaria” resta troppo genericamente regolato nella normativa (e negli stessi LEA), con la conseguenza di produrre sistemi locali di cura troppo differenziati e spesso inefficaci.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce nella cronice del programma Next Generation EU (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni a fondo perduto e per la metà da prestiti, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica, della durata di sei anni (2021-26). Esso ambisce a rilanciare, attraverso il doppio binario degli investimenti e delle riforme, le prospettive di crescita del nostro Paese. Agli investimenti vengono allocati 191,5 miliardi di euro finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e per 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito con il Decreto Legge 59/2021 a valere sullo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile. Sono stati stanziati, inoltre, entro il 2032, ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche e per il reintegro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione. Nel complesso l'Italia disporrà di circa 248 miliardi di euro.

Il Piano si articola in 6 missioni, ciascuna associata a più target, talvolta precisamente quantificati tramite opportuni indicatori e milestone, talvolta solo con impegni di ordine generale:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura
- Rivoluzione verde e transizione ecologica
- Infrastrutture per una mobilità sostenibile
- Istruzione e ricerca
- Coesione e inclusione
- Salute

L'approvazione del Piano è stata preceduta da alcune valutazioni da parte della Commissione Europea, tra le quali la sua capacità di affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate dalle Country Specific Recommendations per l'Italia. Esse guardano a diversi aspetti di vulnerabilità del nostro Sistema-Paese, tra le quali sono rilevanti, per le nostre finalità, la sanità, i servizi di lungo-assistenza, la digitalizzazione e la mobilità sostenibile.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Obiettivo PNRR	Area PNRR	Stanziamento (in miliardi di euro)
Portare entro il 2026 la connettività a 1 Gbps per tutti e entro il 2030 la piena copertura 5G delle aree abitate.	Missione 1, Componente 2: Reti ultraveloci	6,71
Rimuovere le barriere percettive, culturali e cognitive che limitano l'esperienza culturale.	Missione 1, Componente 3: Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura	0,30
Sostenere lo sviluppo delle zone svantaggiate attraverso la rigenerazione culturale dei piccoli centri e il rilancio turistico, la valorizzazione degli edifici e la tutela del paesaggio.	Missione 1, Componente 3: Attrattività dei borghi	1,02
	Missione 1, Componente 3: Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	0,60

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Obiettivo PNRR	Area PNRR	Stanziam ento (in miliardi di euro)
Sviluppare un trasporto locale più sostenibile: realizzare 570 km di piste ciclabili urbane e 1.250 km di piste ciclabili turistiche; spostare almeno il 10% del trasporto su auto private verso il TPL (realizzando 240 km di rete per il trasporto rapido di massa); realizzare 21.355 punti di rifornimento per veicoli elettrici tra punti ricarica urbani, punti ricarica autostradali e stazioni di ricarica; rinnovo della flotta con veicoli a basse emissioni (3.360 bus, 53 treni, 100 carrozze-treno, 3.800 mezzi dei Vigili del Fuoco).	Missione 2, Componente 2: Rafforzamento mobilità ciclistica	0,60
	Missione 2, Componente 2: Sviluppo trasporto rapido di massa	3,60
	Missione 2, Componente 2: Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica	0,74
	Missione 2, Componente 2: Rinnovo flotte bus e treni verdi	3,64
	Missione 2, Componente 2: Procedure più rapide per la valutazione dei progetti	Costo zero

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Obiettivo PNRR	Area PNRR	Stanziamiento (in miliardi di euro)
<p>Missione 4: aumentare l'offerta di posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia ed estensione del tempo pieno nella scuola primaria. In questo modo verrà offerto un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando l'occupazione femminile e la conciliazione tra vita familiare e vita professionale; potenziare le infrastrutture per lo sport a scuola, a partire dalle prime classi delle scuole primarie, colmando i divari territoriali, promuovendo stili di vita salutari, così da contrastare la dispersione scolastica, garantire l'inclusione sociale, favorire lo sviluppo del potenziale di ciascun individuo. Le strutture sportive scolastiche potranno, inoltre, essere messe a disposizione dell'intera comunità; misurare e monitorare i divari territoriali, anche attraverso il ricorso obbligatorio ai test PISA/INVALSI; ridurre il gap tra regioni per quanto riguarda il livello delle competenze di base (italiano, matematica e inglese), che risulta inferiore alla media OCSE, in particolare, nel Mezzogiorno, creando percorsi personalizzati per le scuole che hanno mostrato livelli critici, azioni di supporto mirate per i dirigenti scolastici, interventi di <i>mentoring</i> e formazione per almeno il 50% dei docenti, potenziando il tempo scuola con progettualità mirate, con l'incremento delle ore di docenza e presenza di esperti, lo sviluppo di programmi e iniziative di <i>counseling</i> e orientamento professionale attivo; sviluppare una strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico nelle scuole secondarie;</p>	Missione 4	
	Missione 4 Componente 1 Potenziamento dell'offerta dei servizi dell'istruzione, dagli asili nido alle università	1,45
	Missione 4 Componente 2 Dalla ricerca all'impresa	0,48

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Obiettivo PNRR	Area PNRR	Stanziamen o (in miliardi di euro)
<p>Rafforzare e costruire infrastrutture per i servizi sociali territoriali al fine di prevenire l'istituzionalizzazione, agendo in particolare sulla riconversione delle RSA e delle case di riposo per anziani in gruppi di appartamenti autonomi, sull'integrazione socio-sanitaria, sulla personalizzazione della cura, sul potenziamento dei servizi sociali e sulle tecnologie per abitazioni intelligenti.</p>	<p>Missione 5, Componente 2: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti.</p>	<p>0,50</p>
<p>Realizzare una riforma, entro la primavera del 2023, sul sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti, con riferimento alla formale individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, basata sul bisogno assistenziale, che abbia come esito la definizione di un progetto individualizzato e integrato.</p>	<p>Missione 5, Componente 2: Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti</p>	<p>Costo zero</p>

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Obiettivo PNRR	Area PNRR	Stanziamiento (in miliardi di euro)
<p>Fornire ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti contributi per investimenti nella rigenerazione urbana (manutenzione, sistemazione, demolizione di edifici, miglioramento della qualità del decoro urbano, interventi per la mobilità sostenibile). Saranno previsti anche, nelle periferie delle città metropolitane, interventi di progettazione urbanistica partecipata tra comuni, terzo settore e investimenti privati.</p>	<p>Missione 5, Componente 2: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale.</p>	3,30
	<p>Missione 5, Componente 2: Piani urbani integrati</p>	2,45
	<p>Missione 5, Componente 2: Fondo di fondi della BEI</p>	0,20
<p>Realizzare interventi di edilizia residenziale pubblica senza consumo di suolo (housing sociale, interventi ad alto impatto strategico) che puntino all'innovazione verde e alla sostenibilità.</p>	<p>Missione 5, Componente 2: Programma innovativo della qualità dell'abitare</p>	2,80

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Obiettivo PNRR	Area PNRR	Stanziamiento (in miliardi di euro)
Attivare 1.288 Case della Comunità entro la metà del 2026, che potranno utilizzare sia strutture già esistenti sia nuove.	Missione 6, Componente 1: Case della comunità e presa in carico della persona	2,00
Aumentare il volume delle prestazioni di assistenza domiciliare fino a prendere in carico, entro metà 2026, il 10% della popolazione over 65. Le azioni previste riguardano l'identificazione di un modello di cura che sfrutti al meglio le possibilità offerte dalle nuove tecnologie, la realizzazione di un sistema informativo per rilevare dati clinici in tempo reale, l'attivazione di 602 centrali operative territoriali con funzioni di coordinamento dei diversi servizi e l'implementazione delle tecniche di telemedicina nel supporto di pazienti cronici.	Missione 6, Componente 1: Casa come primo luogo di cura e telemedicina	4,00

RIPENSARE LE POLITICHE SOCIALI PER IL POST COVID

- Occorre riorganizzare le politiche sociali con la programmazione e attivazione di interventi sempre più personalizzati rispetto alle esigenze del singolo e delle famiglie e integrati tra loro.
- E' necessario allineare i programmi PNRR alla programmazione sociale ordinaria e ridurre drasticamente rigidità e barriere burocratiche nella gestione dei nuovi interventi.
- Occorre rafforzare la partecipazione degli anziani (e delle altre fasce sociali) alla definizione delle politiche a loro rivolte.
- Migliorare la mobilità e i trasporti. Quello della mobilità è ormai divenuto un tema centrale nell'ambito delle politiche per gli anziani (con riferimento sia ai cosiddetti autosufficienti, sia alle persone con ridotte autonomie e agli anziani non autosufficienti), da mettere in relazione con le maggiori esigenze di fruibilità e di accesso al territorio espresse in generale dagli anziani, la crescita del numero di anziani soli con tessuto fragile, le difficoltà finanziarie e organizzative degli enti territoriali (Regioni, Comuni, partecipate) nell'assicurare efficaci ed efficienti sistemi di trasporto pubblico locale.

RIPENSARE LE POLITICHE SOCIALI PER IL POST COVID

- Le politiche sociali devono tener presente l'esistenza di differenze significative, sia nei problemi che nell'articolazione delle risposte da attivare, almeno con riferimento:
 - al contesto ed alla morfologia territoriale
 - al genere; ad esempio i grandi anziani soli sono in maggioranza donne e, a parità di età, le donne tendono ad avere condizioni di salute peggiori e un minor livello di autosufficienza.

GLI AMBITI DI ZONA E LA GOVERNANCE LOCALE

Nonostante le criticità del quadro normativo nazionale e regionale, con riferimento sia alle prestazioni rivolte agli anziani autosufficienti sia ai non autosufficienti, in tutti i territori va incoraggiato il miglioramento della governance pubblico-privata, a partire da un rinnovato orientamento alla collaborazione.

E' importante impegnarsi per realizzare una presa in carico multidimensionale, definire una pluralità di prestazioni e aiuti (formali e informali) tra loro integrati e finalizzati a rispondere in modo sempre più personalizzato alle esigenze delle persone (abbattimento delle categorie di servizi rigidamente separate tra loro), monitorare e riprogrammare gli interventi. Per poter davvero aumentare l'efficacia, la governance locale deve essere in grado di puntare maggiormente al risultato; con la consapevolezza che l'atto e le procedure amministrative costituiscono un momento di un'attività che è valutata per i risultati che produce.

In questo contesto occorre inoltre adottare, se necessario, correttivi all'organizzazione del lavoro sociale (operatori sociali che «operano» nel territorio e non solo negli uffici, potenziamento del lavoro in team, attenzione ai trattamenti salariali, al ruolo e agli aspetti motivazionali relativamente ai lavoratori che operano presso le imprese sociali...).

POSSIBILI TEMI DELLA NEGOZIAZIONE SOCIALE

- Occorre programmare in ogni territorio azioni per supportare situazioni di grave solitudine, che possono generare rischi di esclusione. Ciò implica anche prevedere di intercettare persone deboli e sole, od a rischio di abbandono, e/o che possono non saper chiedere sostegni, con attività proattive organizzate a cura dei servizi e/o di soggetti della comunità locale.
- Occorre facilitare l'ispessimento del tessuto sociale. 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.).
- La fruizione di una abitazione idonea è una ovvia preconditione per evitare caduta in circuiti di esclusione. Permane l'assenza o la carenza di politiche nazionali e locali adeguate e organiche sull'abitare, con attenzioni ai nuclei con meno risorse. Sul tema operano misure di limitatissima efficacia (come i contributi per gli affitti pagati) o regionali e locali (assai diversificate).

POSSIBILI TEMI DELLA NEGOZIAZIONE SOCIALE

- Riorganizzare i servizi residenziali per le persone non autosufficienti e parzialmente autosufficienti, anche alla luce degli obiettivi fissati dal PNRR.
- Tra il permanere nella propria abitazione d'origine e il dover ricorrere all'inserimento in strutture residenziali occorre un mix di altre opportunità intermedie, come nelle esperienze di alloggi protetti e/o cohousing, per fruire di una casa anche quando si è molto fragili, oppure per prevedere entro le RSA che ospitano un coniuge non autosufficiente la fruibilità di piccoli alloggi per l'altro coniuge ancora autosufficiente. E una politica sull'abitazione richiede anche robusti strumenti di interazione non solo con il terzo settore ma anche con il privato profit.

INTEGRAZIONE TRA POLITICHE SOCIALI E POLITICHE URBANISTICHE E PER LA CITTA'

- Nelle città, sia pure in modo differenziato, questi mutamenti sollecitano l'attivazione di più efficaci politiche sociali, urbanistiche e per la gestione del territorio, tra loro integrate, finalizzate: al superamento delle barriere all'abitare e alla attivazione di nuove forme di residenzialità in grado di favorire l'inclusione; a migliorare l'organizzazione dello spazio urbano per favorire la ricostruzione e il mantenimento dei legami e lo svolgimento di funzioni protettive; incrementare le opportunità di mobilità nel territorio; promuovere l'apprendimento permanente, favorendo anche gli scambi intergenerazionali.
- Migliorare le politiche urbanistiche, anche per adeguarle all'invecchiamento della popolazione, significa realizzare una pluralità di interventi, oltre all'area delle abitazioni e del cd silver housing: prevedere zone pedonali prive di barriere architettoniche (cd esterne), sostenere i piccoli esercizi di vicinato nelle aree a più alta concentrazione di anziani e distanti dai servizi della media e grande distribuzione, recuperare l'uso degli spazi pubblici alla loro funzione di incontro e socialità (progettazione di spazi-incontro, ecc.)...

IL DIGITAL DIVIDE

- La difficoltà ad usare mezzi di comunicazione informatici (il digital divide), diffusa tra gli anziani, produce problemi oggi più importanti: difficoltà nelle comunicazioni con i familiari, problemi negli accessi a prestazioni del welfare che oggi richiedono accessi informatici (in aumento), impossibilità a essere informati
- Potenziare l'informazione degli anziani è tema decisivo, sotto molti profili:
 - per evitare abbandono soprattutto di chi vive nelle “aree interne” ed in piccoli comuni;
 - per ridurre il digital divide: il COVID fa ben capire come chi non sa o non può usare strumenti digitali rischia emarginazione più di altri; e il problema è rilevante anche a prescindere dal COVID;
 - conoscere è premessa per partecipare alla vita della comunità ed ai processi di decisione delle politiche pubbliche;
 - sono oggi presenti molte possibili prestazioni (ad esempio contro la povertà o per la non autosufficienza), ma frantumate in molti enti/servizi erogatori, con criteri, luoghi, scadenze e meccanismi di accesso molto differenti. Ed è una “mappa” che non può essere conosciuta dai cittadini, e quasi sempre nemmeno (in modo completo ed aggiornato) dagli operatori di qualunque servizio del welfare (pubblico o privato).
 - Dunque occorre puntare ad attrezzare i luoghi di front office e di primo accesso (dovunque siano) con la capacità di fornire ai cittadini, specialmente se fragili, informazioni complete su “che cosa potrebbero richiedere, dove e come”, pena il loro rischio di perdere diritti ed opportunità solo perché non le si conosce.

L'APPRENDIMENTO PERMANENTE

- Le trasformazioni (linguaggi, tecnologie, economia, società) richiedono la possibilità di un continuo aggiornamento (rischi di emarginazione sociale) anche alla popolazione anziana.
- Tale aspetto viene ritenuto come uno dei fattori determinanti dell'inclusione sociale.
- Per il conseguimento di questo obiettivo le amministrazioni pubbliche locali, le istituzioni scolastiche, le organizzazioni di volontariato possono fornire (e in numerosi casi già lo fanno) un grande contributo al fine di aggiornare le competenze professionali e alfabetiche.

LA NEGOZIAZIONE NEL PRE-COVID: 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.

LA NEGOZIAZIONE: 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 e le lungaggini 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.

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

UNA POSSIBILE SCALETTA PER LA PIATTAFORMA

Le premesse:

ruolo e finalità della negoziazione 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

39

Comunicazione alla cittadinanza (elemento fondamentale)

CON E SENZA CORONAVIRUS

LE AREE SOCIALI DI MAGGIORE DEBOLEZZA E VULNERABILITA'

- 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;

- I territori più isolati . 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.