

# Settimo Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale

*(giugno 2016)*

*Il coordinamento e l'impostazione del rapporto si devono a  
Maria Guidotti (responsabile del coordinamento dell'Ocs)  
Bruno Pierozzi (Spi Cgil nazionale)  
e Beppe De Sario (ricercatore Fondazione Di Vittorio)  
La discussione intorno alle linee guida dell'Ocs è anche il frutto del confronto  
con Nicola Marongiu (Cgil nazionale)  
e Sergio Perino (segretario nazionale Spi Cgil)*

*I testi, quando non diversamente indicato, sono di Beppe De Sario  
Il data management è a cura di Giuliano Ferrucci (Fond. Di Vittorio)  
Per la classificazione e l'inserimento dei documenti si ringraziano  
i responsabili Spi e Cgil degli osservatori regionali  
Vittorino Delli Cicchi (Spi Cgil nazionale)  
Loredana Coerezza (Cgil nazionale), B. De Sario e M. Guidotti*

*Il nostro ringraziamento va a tutti i responsabili Cgil e Spi regionali e territoriali, senza la cui  
attività di contrattazione e di alimentazione dell'Osservatorio questo lavoro non sarebbe stato  
possibile*

## INDICE

<b>La contrattazione sociale nel 2015 tra crisi economica, cambiamento e iniziativa sindacale</b>	p. 4
<b>I dati e il profilo generale della contrattazione sociale</b>	p. 7
<i>Tipologia dei documenti</i>	p. 8
<i>Livello territoriale</i>	p. 10
<i>Andamento nel corso dell'anno</i>	p. 12
<i>Parti coinvolte</i>	p. 13
<i>Destinatari</i>	p. 18
<i>Articolazione territoriale</i>	p. 23
<b>La contrattazione sociale nei temi di accordo</b>	p. 30
<i>Le aree tematiche principali</i>	p. 30
<i>Area 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo</i>	p. 36
<i>Area 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva</i>	p. 37
<i>Area 3. Pubblica amministrazione</i>	p. 39
<i>Area 4. Politiche di bilancio</i>	p. 40
<i>Area 5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali</i>	p. 41
<i>Area 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo</i>	p. 44
<i>Area 7. Politica locale dei redditi e delle entrate</i>	p. 47
<i>Area 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità</i>	p. 51
<i>Area 9. Politiche abitative e del territorio</i>	p. 52
<i>Area 10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione</i>	p. 55
<i>Area 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza</i>	p. 57
<b>Appendice: la contrattazione sociale 2015, le tematiche</b>	p. 58

## La contrattazione sociale nel 2015: tra crisi economica, cambiamento e iniziativa sindacale

Nel 2015, la contrattazione sociale territoriale del sindacato ha mostrato nel suo complesso caratteri assai differenziati, e per alcuni aspetti contrapposti. Non tanto, e non solo, per quanto riguarda i temi trattati, la risposta ai bisogni sociali e degli individui, o il coinvolgimento nelle politiche sociali territoriali nei vecchi e nuovi ambiti in cui queste si sviluppano.

Nella contrattazione sociale del 2015 si ritrova la compresenza di elementi di innovazione e conservazione, universalismo e residualità, integrazione tra le politiche e criticità delle soluzioni. Questi piani ambivalenti della contrattazione sociale, per certi aspetti, sono intrinseci all'attività stessa di *negoziazione del sociale*; a partire dal fatto che si tratta di una pratica non garantita a priori da relazioni sindacali generalizzate – di fatto o di diritto –, asimmetrica nelle prerogative degli attori e nella loro autonomia (le amministrazioni fanno seguire o meno atti propri, dopo gli eventuali accordi con le parti sociali), sottoposta più di altre pratiche negoziali a molteplici piani di condizioni esterne. Queste si concretizzano nella varietà dei livelli istituzionali e delle politiche che precipitano sul territorio, nella contingenza dei processi evolutivi delle società locali, nella qualità e capacità di cooperazione degli attori sociali organizzati (parti sociali e Terzo settore, in particolare), negli effetti diversificati della crisi economica, nell'incertezza delle prerogative, dei limiti e delle opportunità che attengono al rapporto tra sindacato ed enti pubblici.

Tutto questo, senza contare i profili organizzativi e il coinvolgimento assai differenziato delle strutture sindacali confederali, dei pensionati, delle categorie degli attivi in un amalgama priva di un modello unico o unificante. Naturalmente, lo sforzo dei livelli sindacali responsabili dell'orientamento delle agende e delle linee guida negoziali è considerevole; essi svolgono costantemente un ruolo di coordinamento e tessitura del confronto sulle politiche sociali territoriali, a livello nazionale e regionale. Lo stesso Piano del lavoro Cgil (2013) aveva indicato un ruolo cruciale e trasversale per la contrattazione sociale nel territorio, laddove “il confronto sindacale con regioni e comuni può diventare il momento di attivazione, di adattamento e di verifica dei Piani prioritari per la crescita, sostegno delle Pmi” (p. 13). Sotto questo aspetto, i margini e le risorse – non solo economico-finanziarie in senso stretto, ma anche progettuali, ideative, di spinta sociale e qualità del personale politico e amministrativo – non paiono utilmente disponibili a un rilancio di questo genere, e con il profilo auspicato dal sindacato.

Si vedrà in maggiore dettaglio nei paragrafi dedicati ai dati che le politiche del lavoro e dello sviluppo realizzate dalla contrattazione sociale scontano una sorta di *minorità*: nelle dimensioni e nella capillarità, nell'integrazione con le politiche sociali e contro la povertà, nella valorizzazione del capitale sociale e delle relazioni tra i soggetti organizzati del territorio. Non a caso, tra le lacune delle politiche negoziate di sviluppo e benessere spicca anche, per la sua assenza, il legame più ambivalente e in tumultuoso sviluppo che lega la contrattazione sociale e territoriale con la contrattazione collettiva, in questo caso di secondo livello: il welfare aziendale. In questo campo, l'eventuale spinta prodotta dalle recenti normative sulla detassazione dei premi di produttività e la loro erogazione (se negoziata) in “welfare” è tutta da verificare sul campo, anche

sul punto se essa possa risultare effettivamente un'occasione di confronto negoziale oppure incentivi, al contrario, un'iniziativa unilaterale delle imprese ancor più diffusa di quella attuale. Su questo tema, come su quelli collegati del welfare contrattuale – avviato ormai dagli anni novanta – e della “mutualità territoriale” manca ancora un quadro di insieme, che ancor prima di progetti di larga scala sia capace di sostenere capillarmente un rapporto proficuo tra ciò che è *contrattato per i cittadini* (anche in quanto lavoratori/trici) e ciò che è *contrattato per i lavoratori* di aziende pubbliche e private (anche in quanto cittadini e abitanti di determinati territori).

Se, difatti, il sistema dei servizi pubblici, degli orari delle città, della fiscalità locale tenesse conto dei caratteri produttivi del territorio, delle aspirazioni sia dei soggetti più integrati sia di quelli ai margini dello sviluppo, ciò potrebbe interagire proficuamente con una contrattazione collettiva che – rispetto al welfare aziendale *fiscalmente* definito o di natura contrattualmente normativa – porti a un rafforzamento dei servizi stessi, stabilisca standard di qualità e buone relazioni con l'economia sociale del territorio, sostenga l'attenzione e l'integrazione con le stesse politiche sociali mutuandone criteri, linee guida e priorità. Questi sono gli auspici, mentre i caratteri prevalenti sembrano invece accostarsi all'aziendalismo e nient'affatto al comunitarismo di stampo olivettiano, spesso evocato ed equivocato nella pubblicistica.

Tenendo sullo sfondo i caratteri generali della contrattazione sociale e le tematiche che alludono alla concretezza degli interventi negoziati, e concentrandosi piuttosto sui processi più promettenti che si innescano a latere della quotidiana attività di contrattazione, il 2015 può segnalarsi per alcuni aspetti. Anzitutto vi appare un generale rilancio quantitativo dei confronti, se non dei risultati veri e propri ottenuti. Ciò è il segno, perlomeno, di iniziative regionali e locali che hanno puntato a un reinsediamento della contrattazione, comune per comune, ristabilendo relazioni sindacali logorate negli anni della crisi, o avviandone di nuove. Peraltro, per la contrattazione sociale assai più che per la contrattazione collettiva di lavoro vale la qualità e la direzione del processo, oltre che la stipula di un accordo vero e proprio. Per cui, spesso al di là dei numeri raggiunti dai documenti, lo sforzo del sindacato di stabilire relazioni proficue con gli enti regionali, specie nel centro-nord e in una fase tanto critica del sistema sanitario nazionale, si affianca alla capillare per quanto non omogenea – e certamente faticosa – interlocuzione sindacale nella programmazione sociale territoriale, soprattutto nelle aree meridionali del Paese. Senza dimenticare la ricerca di nuove relazioni con i piccoli comuni, in attesa di un'estensione significativa delle relazioni associative e delle gestioni associate che stentano a generalizzarsi.

Lo sguardo dell'analisi che dal 2015 retrocede agli anni precedenti, attraverso l'ormai consistente base dati costituita dall'Ocs, fornisce inoltre spunti decisivi circa le direzioni prese dalla “contrattualizzazione” delle politiche sociali territoriali. Non si tratta dunque di una lente neutra, ma quella che intercetta la politica sociale negoziata, e solo quella, ed esclusivamente negli ambiti, nelle dimensioni istituzionali e nei territori in cui risulta praticabile, per tradizione o per contingenza delle relazioni tra le parti. I dettagli di queste tendenze sono disponibili nelle parti successive del Rapporto; ci si soffermerà sulla curvatura ambivalente delle – pur necessarie e urgenti – iniziative contro la povertà, sulla meticolosa ma spesso disomogenea ricerca di soluzioni eque e sostenibili per il sistema fiscale locale, ma anche sulle iniziative di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini, del Terzo settore, nonché – dal lato sindacale – delle strutture di servizio fiscale e del patronato, specie nella comunicazione degli esiti della contrattazione e delle opportunità offerte ai cittadini.

Per diversi aspetti, il sindacato si trova a un punto critico di svolta della contrattazione sociale, specie rispetto al suo livello potenzialmente strategico. Da una parte, infatti, la crisi ha imposto al sindacato un maggior coinvolgimento – a volte richiesto espressamente dalle amministrazioni – nella complessa combinazione dei vincoli – sempre più stringenti – e delle opportunità derivanti dalla “contrattualizzazione” delle politiche sociali. Questo processo ha quindi una doppia dimensione: sviluppo delle potenzialità del sistema dei servizi sociali e territoriali, ma anche confronto sui limiti e sulla sostenibilità delle scelte intraprese, sia di natura finanziaria sia istituzionale. Vi sono, inoltre, ambiti per i quali le risorse e le pressioni finanziarie sul territorio non rappresentano l’elemento “di blocco” principale, se si pensa alla debolezza sostanziale della contrattazione con i livelli responsabili della programmazione territoriale (settori di sviluppo, sistema dei servizi, ecc.) che, presumibilmente, denuncia una scarsa progettualità del sindacato nel rapporto con il territorio e le sue possibilità di evoluzione sia produttiva che sociale. Altro tema che brilla per la sua fragilità è il nesso tra organizzazione dei servizi pubblici (orari, professionalità, condizioni di lavoro, ecc.) e qualità delle prestazioni erogate; in questo emerge la necessità del coinvolgimento delle categorie di riferimento e della relazione fra i vari livelli contrattuali.

Al di là dei contenuti illustrati nelle pagine che seguono, certamente in grado di sollecitare valutazioni critiche e rilanci dell’iniziativa negoziale, vi è un livello di riflessione che interroga anche il sindacato stesso: il coinvolgimento delle categorie in un frangente cruciale dello sviluppo dei sistemi territoriali di welfare, in rapporto alla contrattazione collettiva (settore privato) e al rinnovamento della pubblica amministrazione (settore pubblico), ma anche la ricerca necessaria di interlocutori non necessariamente istituzionali – dalle università al Terzo settore – che siano capaci di sviluppare un capitale di relazioni anche al di là del confronto con gli enti e le amministrazioni che hanno la titolarità delle politiche.

Questo perché il deficit – insieme alle virtù emergenti dai dati – registrato dalla contrattazione sociale è anche un difetto di rappresentanza e di relazione con la società che si riverbera sulla *constituency* stessa del sindacato. Si tratta di un tema che la stessa confederazione ha tematizzato in diverse occasioni – nella ricerca di un rapporto più stretto con il mondo del precariato, delle professioni, del lavoro autonomo “dipendente” di vecchia e nuova generazione – e dallo Spi rispetto ai rapporti intergenerazionali e con le comunità locali. Si tratta di un livello d’azione che la contrattazione sociale non può trascurare se intende andare fino in fondo in una strategia di autonomia negoziale, di relazione e *networking*, di insediamento più profondo nei luoghi in cui avviene il cambiamento sociale.

## I dati e il profilo generale della contrattazione sociale

Il primo elemento da sottolineare, in apertura dell'analisi dei dati e delle più significative evidenze della contrattazione sociale realizzata nel 2015, è la dimensione complessiva che ha assunto l'archivio dell'Osservatorio Cgil e Spi. Considerando gli anni per i quali la raccolta dei documenti è stata più sistematica e capillare, e cioè a partire dal 2011, è possibile contare su oltre 4.700 documenti, tra accordi, verbali e piattaforme negoziali<sup>1</sup>. Come si osserverà nei paragrafi successivi di questa parte dedicata al profilo generale della contrattazione sociale, l'andamento di medio periodo centrato sugli anni centrali e più recenti della crisi consente anzitutto di valutare profondità, diffusione, orientamento ai beneficiari, coinvolgimento degli attori istituzionali, sindacali e del territorio.

Per quanto di anno in anno si possano riscontrare delle carenze nei flussi di documenti che arricchiscono l'Osservatorio, da parte di alcune regioni e territori, nel complesso il sistema di alimentazione dell'archivio ha raggiunto una buona stabilità e offre sicuramente alcune indicazioni sugli elementi strutturali della contrattazione sociale negli anni della crisi. Analogo discorso può essere fatto per i dati presentati nella seconda parte del Rapporto, relativa ai contenuti degli accordi e alle tematiche contrattate. Naturalmente, queste necessitano di essere accompagnate nel commento da valutazioni di tipo qualitativo, che orientino e diano sostanza alla lettura degli andamenti percentuali di determinate misure, da un anno all'altro.

I documenti del 2015 sono nel complesso 1078<sup>2</sup>. All'incirca un quarto proviene dalla raccolta, analisi, classificazione e inserimento operata direttamente sul sistema dell'Ocs da parte dei responsabili Cgil e Spi regionali, attivi in gran parte delle regioni. Oltre il 75% dei documenti, invece, sono stati acquisiti da osservatori e banche dati delle strutture confederali e di categoria regionali<sup>3</sup>, attraverso la riclassificazione dei testi presenti nei rispettivi osservatori.

Il rapporto tra i documenti acquisiti dagli osservatori regionali e quelli inseriti direttamente nell'Ocs dalle restanti regioni è più alto, a favore dei primi, rispetto agli anni passati. In parte ciò è dovuto a specificità territoriali (la presenza nel 2015 di circa 80 accordi di programma lombardi sui Piani di zona) ma anche a un investimento sulla diffusione e radicamento della contrattazione sociale compiuto in alcune regioni, almeno da quanto ci appare dallo specifico punto di vista dell'Ocs.

Nel dettaglio, la Tabella 1 illustra come dal punto di vista strettamente quantitativo il 2015 abbia segnato un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti: si segnala un aumento di oltre il

---

1 Se si aggiungono anche i documenti 2009 e 2010, relativi alla fase sperimentale di implementazione dell'Ocs si raggiunge il totale di circa 5.350 documenti inseriti.

2 Documenti (accordi, Piattaforme, verbali di incontro) siglati tra il 1 gennaio 2015 e il 31 dicembre 2015.

3 Si tratta dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale (Cgil, Spi, Fp dell'Emilia Romagna), dell'Archivio Negoziazione (Spi, Fnp e Uilp Lombardia), dell'Osservatorio della Contrattazione Territoriale (Cgil Lombardia), la Banca Dati della Contrattazione sociale Territoriale del Piemonte (Cgil e Ires Piemonte).

20% dei documenti, tra 2014 e 2015. Inoltre in termini assoluti il dato di 1078 documenti raccolti è il più alto dal 2011. Tale crescita si concentra particolarmente sulle regioni già ampiamente rappresentate nell'Osservatorio, e che sui territori svolgono la maggior parte della contrattazione sociale del Paese (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Toscana), mentre va anticipato come i punti di maggiore difficoltà siano rilevabili nel Sud e nelle Isole. Tuttavia, va ricordato come la difformità di distribuzione si ritrovi anche in singole aree sub-regionali che invece nel complesso delle diverse ripartizioni territoriali vedono una tenuta generale o un rilancio della contrattazione. Un'ultima chiave di lettura generale dei dati risiede nella vasta e capillare contrattazione sociale 2015 in Lombardia, che nell'anno considerato si è soffermata sui confronti per il rinnovo degli accordi programma per i Piani di zona. Oltre 80 documenti sul complesso dei 710 accordi 2015 sono riferibili a questa tipologia; segnaliamo che per la loro natura assai particolare, ovvero per l'indubbio coinvolgimento sindacale nel confronto progettuale coniugato con una peculiare modalità di inclusione formale nella sigla degli stessi<sup>4</sup>, si è scelto di considerare in maniera distinta la presenza di tali accordi nelle successive elaborazioni: nella parte generale, che segue, si ritrovano nei Grafici sia i valori completi del 2015 sia quelli – segnalati da asterisco – che escludono dall'elaborazione questo genere di documenti. Nella seconda parte, l'analisi delle tematiche negoziate è stata svolta senza tener conto di tali documenti; ovviamente non per la loro irrilevanza (si tratta di decine di accordi che mettono le basi per la programmazione sociale dei territori) ma per un'esigenza di confrontabilità dei valori percentuali rilevati per il 2015 con gli anni precedenti.

*Tabella 1, Documenti della contrattazione sociale (2011-2015)*

	Anno					Totale
	2011	2012	2013	2014	2015	
accordi, intese, protocolli, verbali di intesa	708	667	601	523	710	3209
Piattaforme negoziali	35	37	22	27	25	146
Resoconti e verbali di incontri	190	296	271	287	343	1387
<b>Totale</b>	<b>938</b>	<b>1000</b>	<b>894</b>	<b>837</b>	<b>1078</b>	<b>4747</b>

*Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv*

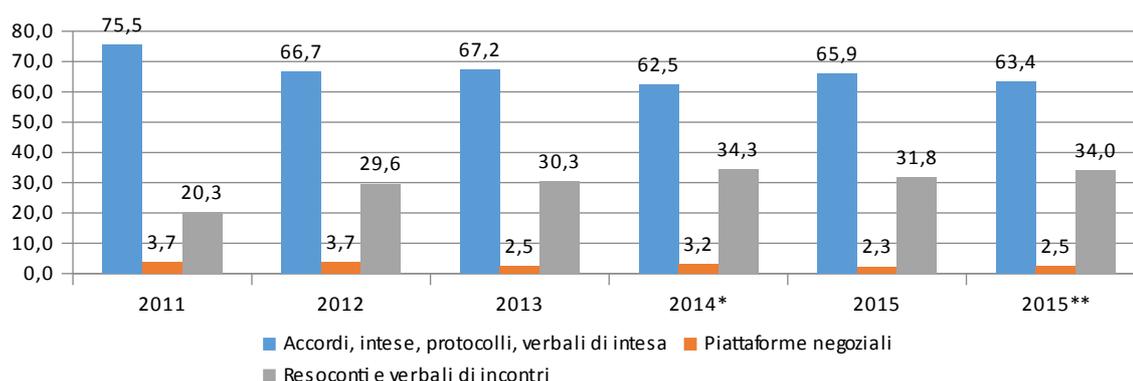
#### *Tipologia dei documenti*

L'analisi dell'Osservatorio fin dal principio si è concentrata sui diversi documenti prodotti nel corso del processo negoziale: Piattaforme, verbali e accordi. Questo perché le premesse metodologiche dell'attività di osservazione vedono tra le priorità non solo la qualità degli esiti (gli accordi) ma anche la concordanza di questi con le premesse, e cioè con le Piattaforme, le quali potrebbero indicare punti avanzati di elaborazione che, per quanto non assunti nelle intese, risulterebbero ugualmente utili per indicare nuove linee da percorrere. Inoltre, si è valutato che anche i verbali e i resoconti di riunione, che pure caratterizzano il processo negoziale, siano un genere di documento utile a testimoniare l'attività di contrattazione sociale che non giunge a esiti pieni e conclusivi; ma anche a fornire una indiretta indicazione sullo *stato di salute* della contrattazione sociale stessa.

<sup>4</sup> I sindacati sono citati, ma non sempre risultano tra i firmatari e in altri casi si esplicita che insieme ad altri attori del territorio aderiscono agli accordi di programma, di titolarità delle istituzioni locali.

Nel merito dei dati (vd. Grafico 1), va segnalato anzitutto che nonostante l'aumento significativo in valore assoluto dei documenti, la percentuale di Piattaforme negoziali resta assai marginale: il 2,5%. Ciò indica un punto critico della contrattazione sociale, e cioè la scarsa formalizzazione delle agende negoziali, specie quelle di livello superiore alla dimensione comunale che dovrebbero orientare e indirizzare le linee guida della contrattazione con i comuni. Certamente non tutte le piattaforme sono intercettate dall'Ocs, anche per le scelte diversificate degli osservatori regionali che in pochi casi raccolgono e analizzano anche tali documenti. Tuttavia, oltre al dato quantitativo – sottostimato per i motivi accennati – esiste un problema di tipo qualitativo rispetto alla definizione delle agende negoziali: difatti, se la presenza di piattaforme provinciali o regionali con “linee guida per la contrattazione sui bilanci di previsione dei comuni” risulta la forma più diffusa di piattaforma, restano assai marginali i casi di piattaforme che ricalchino gli ambiti di contrattazione sociale potenzialmente in crescita, anche per le modifiche istituzionali in corso: piattaforme di mandato sui bilanci delle amministrazioni locali, piattaforme intercomunali (Unioni di comuni, ambiti sociali, ecc.), piattaforme progettuali su singoli campi dello sviluppo territoriale e sulle strategie dei sistemi locali dei servizi.

Grafico 1, Tipologia del materiale (anni 2011-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*I dati 2014 – in questo grafico come nei successivi – comprendono anche documenti inseriti nel corso di 2015 e 2016, pertanto si potrebbero discostare di alcune frazioni di punto % rispetto ai dati del VI rapporto

\*\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Gli accordi veri e propri rappresentano nel 2015 quasi due terzi dei documenti (il 63,4%, senza contare gli accordi lombardi sui Piani di zona, con i quali si raggiunge il 65,9%). Pare arrestarsi il calo relativo degli accordi rispetto ai verbali di incontro. Tale diminuzione fino al 2014 era da associare alla parallela diminuzione dei documenti in termini assoluti, e quindi a un contesto generale di difficoltà negoziali. Per il 2015, la quota pur significativa di verbali (34%) si combina invece con una crescita dei documenti in termini assoluti e, soprattutto, risulta maggiormente diversificata: insieme ad “accordi mancati”, ovvero percorsi negoziali non sfociati in intese, e puri e semplici resoconti a posteriori delle iniziative di bilancio prese dalle amministrazioni locali, vi è una quota di verbali che in alcune aree omogenee territorialmente (province o comprensori di specifiche regioni) stabilisce di fatto nuove relazioni sindacali, a partire certo dal resoconto delle scelte amministrative già operate ma rimandando a successivi confronti in vista dei bilanci di

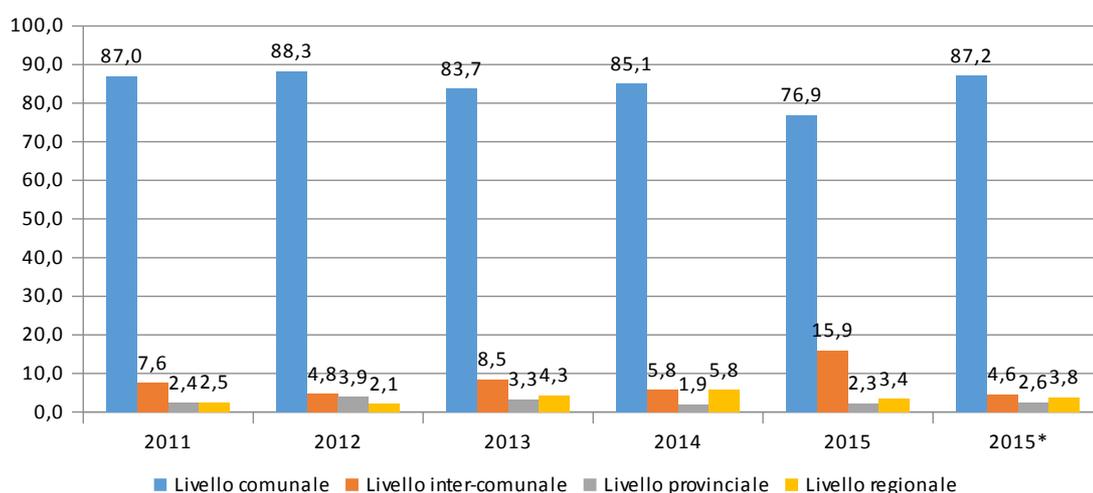
previsione e degli appuntamenti amministrativi degli enti coinvolti. In qualche misura, si tratta di verbali rispetto ai contenuti (temi non negoziati, ma comunicati da parte delle amministrazioni e al più condivisi dai sindacati), eppure in qualche modo tali documenti configurano di fatto degli accordi su nuove relazioni sindacali. La natura di questi verbali può risultare quindi un promettente promemoria per verificare se nel corso del 2016 tali relazioni avranno poi portato a un consolidamento proficuo, finalizzato in nuovi accordi effettivamente negoziati con le organizzazioni sindacali.

### *Livello territoriale*

Il livello territoriale di riferimento per gli accordi risulta un elemento importante per definire i profili della contrattazione stessa e, indirettamente, per alludere alle sue potenzialità e ad alcuni limiti attuali. Come è ovvio per certi versi, la dimensione prevalente della contrattazione sociale si concentra sul livello comunale, laddove vengono negoziati gli accordi sui bilanci di previsione dei comuni: ciò corrisponde al 87,2% degli accordi del 2015 (vd. Grafico 2).

Si conferma pertanto una prevalenza dell'ente locale comunale e allo stesso tempo del tipo di accordo stabilito, e cioè quello sui bilanci. Gli altri livelli coinvolti nella contrattazione sociale si mantengono invece più marginali, per quanto con specifiche differenziazioni funzionali che possono sollecitare per il futuro un maggiore investimento negoziale da parte del sindacato. In questo senso, il livello regionale degli accordi si attesta nel 2015 al 3,8%; nel complesso si tratta di accordi intorno ai temi della programmazione sanitaria con l'ente regionale, sulla spesa sociale, sulle procedure di appalto (clausole sociali), più marginalmente su piani per lavoro e sviluppo, ma anche accordi di indirizzo e linee guida (Isee, relazioni sindacali) stabiliti con Anci regionale e Legautonomie.

*Grafico 2, Livello territoriale (accordi, 2011-2015)*



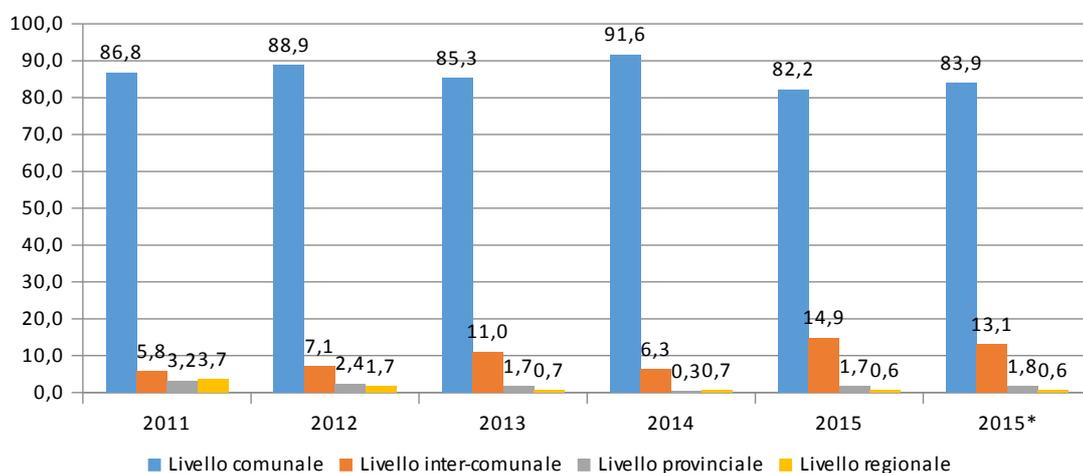
*Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv*

*\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi*

Poche differenze rispetto ai dati degli anni passati si registrano negli altri livelli sovracomunali. Gli accordi Provinciali nel periodo 2011-2015 oscillano intorno al 2,5%; pur nel passaggio istituzionale che ha investito le Province, vi sono ugualmente ambiti territoriali provinciali che impegnano la contrattazione, specialmente a livello di Asl/distretti sanitari, e più marginalmente gli Ato e le materie relative ai servizi pubblici locali. Pertanto cambia in parte la sostanza e i contenuti degli accordi stabiliti a questo livello, con una minore incidenza delle materie relative al lavoro e allo sviluppo (politiche attive, anticipazione cassa integrazione guadagni, ecc.). Analoga stagnazione vale per gli accordi Intercomunali, e cioè quelli che intersecano il livello comunale soprattutto sui temi del welfare locale (ambiti sociali, distretti, Piani di zona) e di riflesso mostrano l'ambivalente affermazione dell'associazionismo tra comuni. Nel periodo gli accordi inter-comunali oscillano tra il 4,6% (del 2015) e il 8,5% del 2013.

Per quanto riguarda i verbali, vi è un'ovvia maggiore presenza del livello comunale, conseguenza delle maggiori incertezze che si situano a quel livello, ma anche del rinnovato slancio sindacale per il recupero di relazioni tra le parti e di consolidamento dei confronti in prospettiva futura. Da segnalare il peso significativo di verbali di livello intercomunale, con i quali si segnalano i percorsi di confronto programmatico intorno alle dimensioni del welfare locale e territoriale. Per quanto questi confronti non confluiscono in veri e propri accordi, indicano da una parte una intensa attività negoziale (a livello intercomunale si collocano ben il 13,1% di tutti i verbali di incontro del 2015), dall'altra ciò non significa necessariamente una maggiore fragilità delle relazioni nel welfare territoriale, e invece può alludere alla natura maggiormente processuale del confronto che si realizza in ambiti sociali, distretti sociali e sanitari, Piani di zona, ecc.

Grafico 3, Livello territoriale (verbali, 2011-2015)



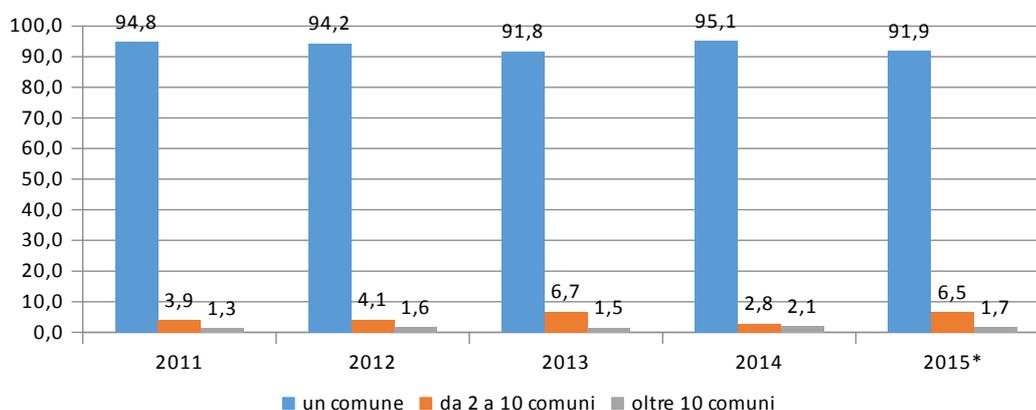
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Il Grafico successivo (4) mostra che nell'ambito della contrattazione svolta con comuni (singoli o in qualche modo associati, anche indirettamente in strutture intercomunali) la relazione uno-a-uno sia quella largamente prevalente: il 91,9% degli accordi che coinvolgono l'amministrazione comunale vedono la presenza di un solo comune. Decisamente oscillante la presenza di accordi

che vedono la presenza di 2-10 comuni (6,5% nel 2015, principalmente Unioni di comuni di medie e piccole dimensioni), mentre solo il 1,7% degli accordi ha una dimensione superiore ai 10 comuni.

Grafico 4, Numero di comuni coinvolti, per classi (accordi e verbali, 2011-2015)



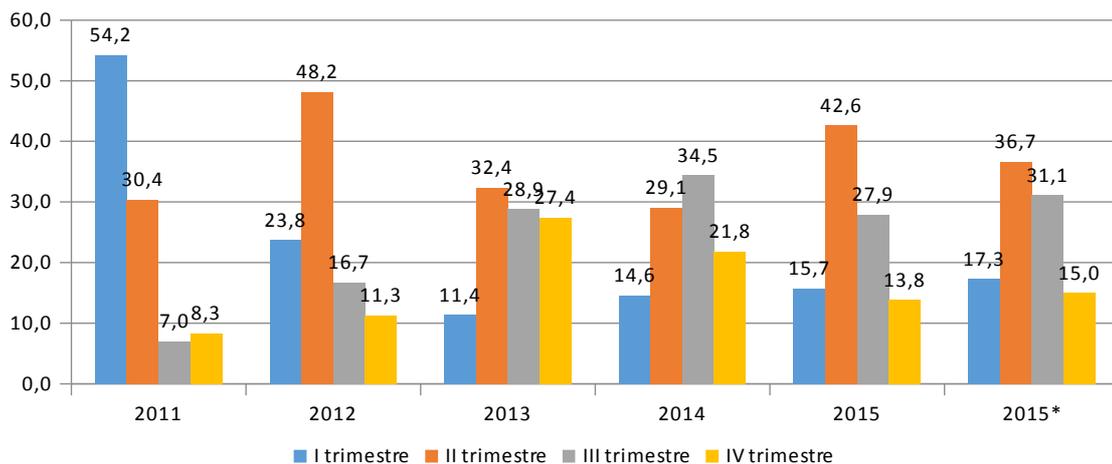
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

#### Andamento nel corso dell'anno

La data di firma degli accordi risulta influenzata da molteplici fattori, sia contingenti e cioè legati ai contesti locali o a misure e vincoli di livello superiore che incidono sul confronto con il sindacato; sia di altro genere, ovvero fattori di contesto relativi alle scadenze per la presentazione dei bilanci di previsione dei comuni e a strettoie determinate dalla normativa nazionale, specie in materia fiscale. Come risulta evidente dai dati (Grafico 5), tra 2011 e 2014 si è assistito a una vera e propria transizione dei processi di confronto negoziale sui bilanci di previsione (che rappresentano la gran parte degli accordi di contrattazione sociale). Difatti, se nel 2011 il 54,2% degli accordi veniva siglato nel primo trimestre dell'anno, nel 2014 è stato il terzo trimestre a conseguire il maggior numero di intese (34,5%).

Grafico 5, Andamento nel corso dell'anno (stipula accordi, 2011-2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Il 2015 mostra in certa misura un'inversione di tendenza, con il 36,7% del secondo trimestre che risulta il periodo in cui si concentra la maggioranza relativa delle intese. Tuttavia, a fronte della progressiva difficoltà degli enti locali nella definizione dei bilanci di previsione, segnalata nel corso degli ultimi cinque anni, l'andamento dei picchi e dell'intensità degli accordi dipende sostanzialmente dai termini e dalle relative proroghe che di anno in anno caratterizzano le scadenze proposte dal ministero degli Interni. In particolare nel corso del 2015, alla proroga del termine di presentazione di bilanci di previsione entro il 31 marzo è seguita una proroga al 30 aprile e una successiva al 31 luglio, con la quale si spiega la concentrazione degli accordi tra secondo e terzo trimestre dell'anno. Va inoltre tenuto conto che sebbene la riforma della contabilità armonizzata sia entrata in vigore a regime nel 2016, è stata comunque avviata nel 2015, incrociando adempimenti e procedure che nella transizione hanno dovuto far riferimento sia allo schema del Dlgs 267 del 2000 sia al nuovo Dlgs 118 del 2011.

Al di là dei ritardi e della collocazione temporale in cui si conclude l'iter dei bilanci di previsione, il riflesso dell'incertezza sottostante si riflette sui processi negoziali e sul confronto con le amministrazioni locali. Difatti, la quota minoritaria – per quanto non marginale – di intese realizzate nel quarto trimestre dell'anno non si riferisce se non in casi eccezionali ad accordi sul bilancio di previsione per l'anno successivo (in questo caso, il 2016), ma invece si tratta in gran parte di tardivi confronti su scelte di bilancio già compiute dalle amministrazioni, oppure accordi specifici intorno a temi delimitati. In sostanza, l'incertezza sui tempi e sulle procedure di bilancio degli enti locali ha portato un limite significativo nel confronto negoziale. Questo al netto della – incerta e altalenante – disponibilità di risorse, dei cambiamenti della normativa fiscale, della volontà delle amministrazioni a stabilire proficue relazioni sindacali.

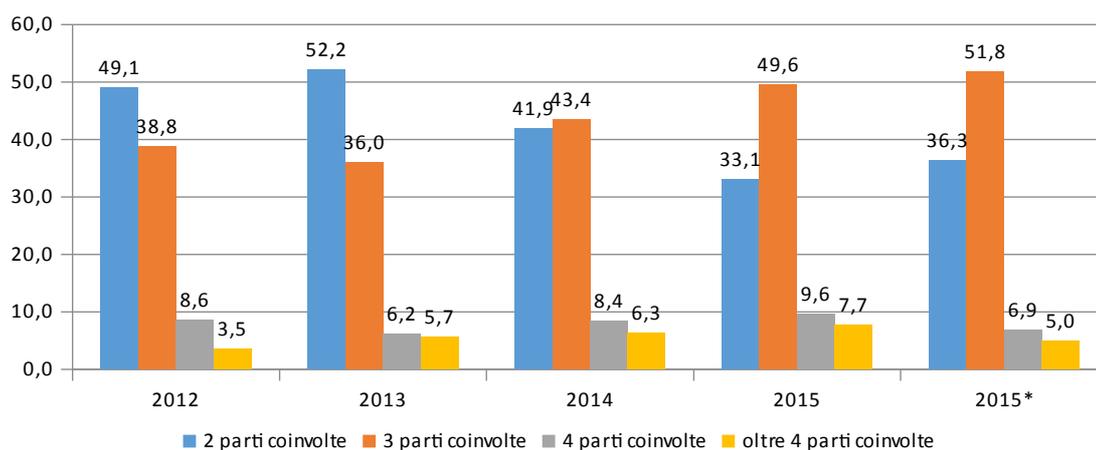
#### Parti coinvolte

La contrattazione sociale non è un'attività negoziale strettamente formalizzata, sia per quanto riguarda le procedure, i tempi e l'andamento del confronto, ma anche rispetto ai soggetti titolati a stabilire relazioni tra le parti, e dunque a firmare accordi. Pertanto, al di là della asimmetria delle relazioni tra parti differenti con prerogative diverse (spetta alle amministrazioni tradurre

accordi senza valore contrattuale in atti amministrativi, progettuali, e in quanto tali esigibili da parte dei cittadini), l'osservazione della distribuzione e dell'intreccio delle Parti coinvolte nella contrattazione sociale può fornire diversi elementi di riflessione circa la pratica stessa della contrattazione. Un'osservazione generale, a partire dal numero di parti coinvolte negli accordi (vd. Grafico 6) illustra una progressiva crescita degli accordi che vedono la presenza di tre parti coinvolte (dal 38,8% del 2012 al 51,8% del 2015). Va ricordato che nel sistema di classificazione degli accordi è considerata come singola parte coinvolta anche la presenza unitaria di Cgil-Cisl-Uil, oppure e Spi-Fnp-Uilp; per cui nella quota maggioritaria di accordi con tre parti vanno segnalate soprattutto le intese che vedono coinvolte le amministrazioni locali con i sindacati dei pensionati e le strutture confederali. Come si vedrà dai dati sulla presenza di ciascuna specifica parte coinvolta, è proprio questo il dato più rilevante degli ultimi anni, confermato dal 2015: una maggiore e più diffusa presenza delle confederazioni ai tavoli negoziali. Accanto a questo elemento, gli accordi che vedono una partecipazione *multilaterale* di diversi soggetti, oltre alle amministrazioni e ai sindacati confederali e dei pensionati, sono assai più limitati e costanti nel periodo: tra 2012 e 2015 oscillano tra circa il 12% e il 15% degli accordi.

Questa varietà dei dati consegna una situazione ambivalente a proposito della partecipazione degli attori locali alle politiche sociali e territoriali: da una parte, accordi – soprattutto di livello comunale, e incentrati sui bilanci di previsione – nei quali cresce la *confederalità* dell'approccio e dell'apporto sindacale; dall'altra, una componente ancora limitata (come peraltro emerge dal livello degli accordi, vd. il precedente Grafico 2) in cui la maggiore presenza di altri attori è dovuta fondamentalmente alle prerogative degli enti e della dimensione a cui si svolgono i confronti (Asl, distretti sanitari, ambiti sociali, Unioni di comuni, ecc.). È assai raro ed episodico, invece, oltre che concentrato territorialmente per tradizioni locali e approcci amministrativi specifici, che il confronto sui bilanci e in generale sulle politiche comunali veda il coinvolgimento di altri attori del territorio: associazioni datoriali, Terzo settore, servizi per l'impiego, ecc.

Grafico 6, Numero di parti coinvolte, per classi (accordi, 2012-2015)

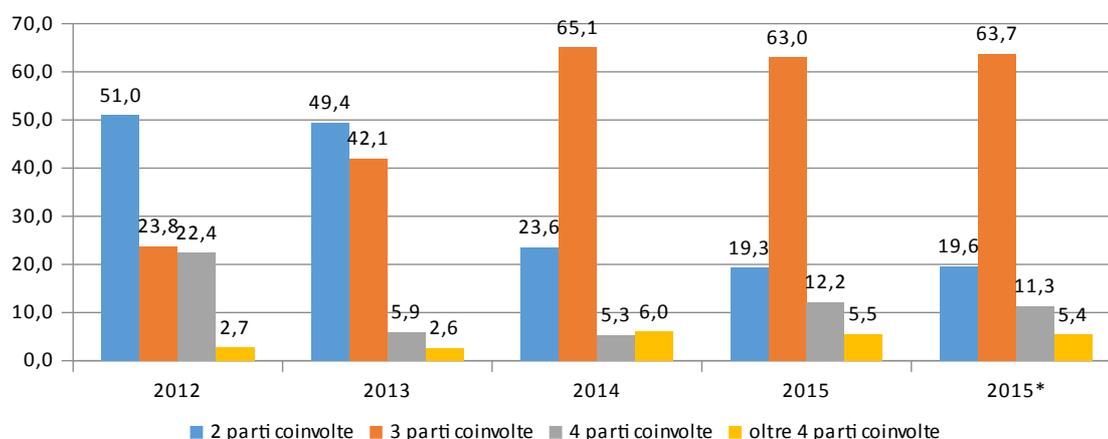


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Per quanto riguarda i verbali, in parte si conferma la crescita dei documenti siglati da tre parti coinvolte. Questo segnala che i verbali non segnalino prevalentemente situazioni marginali o concentrate nei piccoli comuni, in cui si può presumere una maggiore difficoltà di chiudere intese vere e proprie e confronti negoziali sostenuti dall'iniziativa delle Leghe Spi e dai sindacati dei pensionati. Anche nelle difficoltà di intese mancate e tentativi di nuove relazioni sindacali, per quanto da sviluppare in veri e propri accordi, si diffonde la confederalità dell'approccio, desumibile dal 63,7% dei verbali del 2015 (che conferma il 65,1% dei documenti del 2014).

Grafico 7, Numero di parti coinvolte, per classi (verbali, 2012-2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

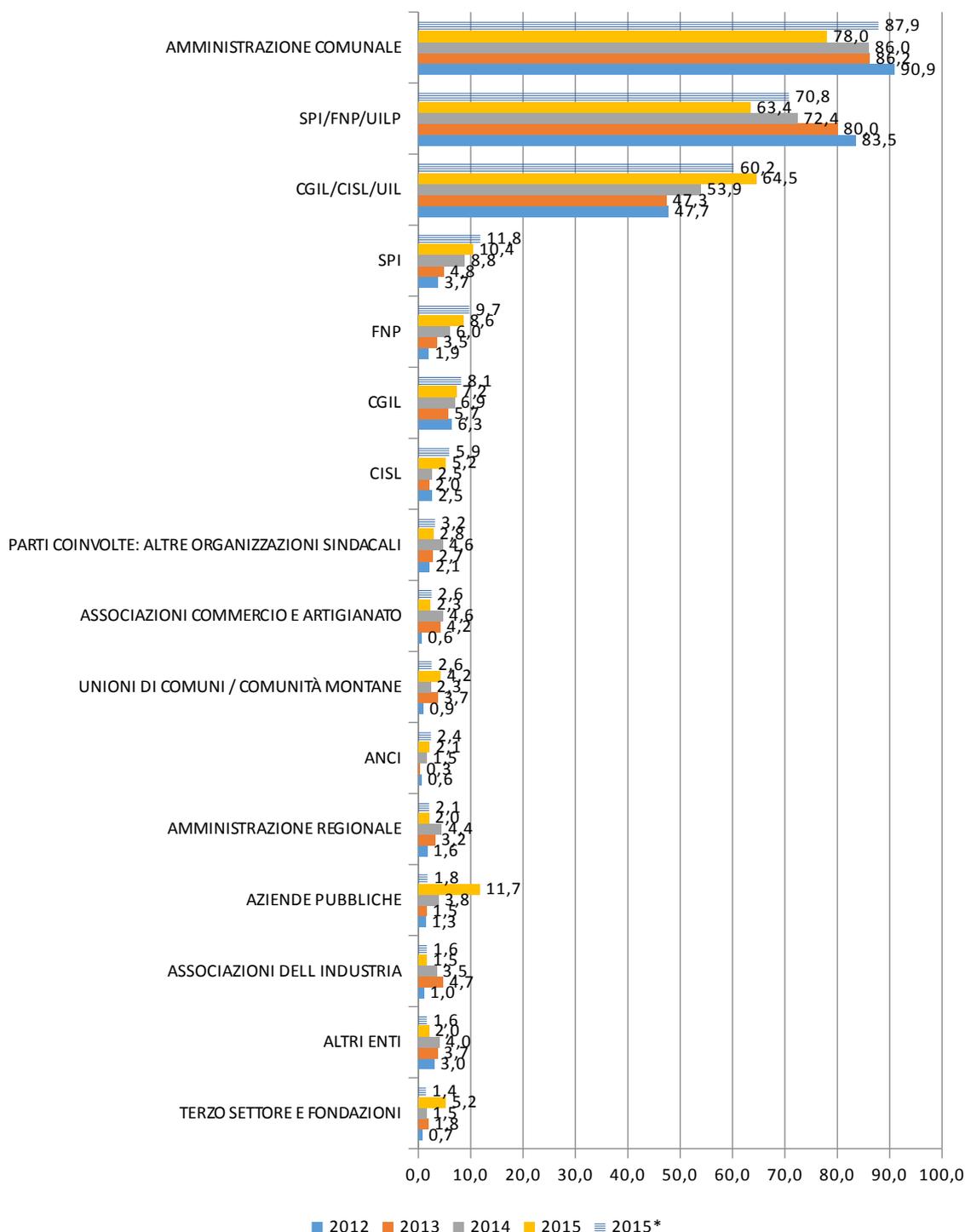
Dal punto di vista delle specifiche parti coinvolte, nei processi negoziali si confermano alcuni elementi appena evidenziati. Anzitutto la larghissima e costante presenza dei Comuni nella contrattazione sociale sviluppata dal sindacato: tra 2012 e 2015 la presenza delle amministrazioni comunali oscilla negli accordi tra il 86% e il 91% (per il 2015 il dato è 87,9%). Le parti sindacali vedono invece un'evoluzione già in parte accennata; difatti, la presenza dei sindacati dei pensionati pur restando assai rilevante scende di alcuni punti nel periodo: dal 83,5% del 2012 al 70,8% del 2015, ma crescono ugualmente le intese in cui è presente il solo Spi, dal 3,7% del 2012 al 11,8% del 2015. Quest'ultimo dato vede, da una parte, intese in cui i sindacati dei pensionati sono rappresentati – non per deficit unitario, ma per situazioni contingenti specie nei singoli comuni – dai soli Spi e Fnp. Dall'altra, esso è sintomo di quella maggiore confederalità già segnalata, nel caso di intese che vedono la presenza di Cgil Cisl e Uil in cui si aggiunge la presenza dello Spi, specie in alcuni territori in cui il sindacato pensionati ha sempre svolto un ruolo di spinta nella contrattazione sociale. Ciò è vero anche considerando il ruolo delle confederazioni, e in modo più accentuato: la presenza di Cgil Cisl Uil nelle intese passa dal 47,7% del 2012 al 60,2% del 2015; la presenza della sola Cgil (8,1% negli accordi del 2015) in questo caso non indica tanto intese non unitarie a livello confederale quanto accordi in cui sono presenti Spi Fnp Uilp a cui si aggiunge la presenza della confederazione.

In estrema sintesi, pare consolidarsi una contrattazione maggiormente confederale anche nei piccoli comuni e nei territori di tradizionale insediamento dei sindacati dei pensionati. Ciò non indica, di per sé, una più intensa integrazione degli approcci o un intreccio funzionale più fluido, ad esempio nella determinazione delle piattaforme negoziale, dei temi prioritari in agenda, nella condivisione delle tematiche e dei progetti; tuttavia segna indubbiamente un passo in avanti. Viceversa, risulta estremamente marginale l'apporto delle categorie sindacali degli attivi, non presenti tra le prime 16 voci delle parti coinvolte maggiormente nel 2015. Osservando invece il panorama degli altri soggetti coinvolti, a vario titolo, nella contrattazione sociale, emerge un campo polverizzato nel quale nessun soggetto è presente in più del 3% degli accordi. Peraltro si

tratta di presenze in genere non sovrapponibili in accordi multilaterali; per cui la presenza delle organizzazioni datoriali del commercio/artigianato (2,6% nel 2015) e dell'industria (1,6%), si ritrova principalmente in alcuni territori nei confronti sui bilanci di previsione. Questa quota di confronti, erede di tradizioni locali specie in Emilia Romagna e Marche, si affianca ad ancora episodici accordi progettuali centrati sulle politiche attive del lavoro (formazione, inserimento, protezione del reddito) e sui temi della legalità del lavoro, salute e sicurezza, appalti. All'interno del campo dei soggetti residuali coinvolti negli accordi, e nonostante i valori percentuali assai limitati, va segnalata la presenza in via di consolidamento dell'Anci regionale (2,4% nel 2015), interlocutore del sindacato sia rispetto al quadro delle relazioni sindacali poi sviluppate a livello comunale, sia su temi specifici per i quali vengono fornite linee guida e cornici di massima (applicazione del nuovo Isee, iniziative di contrasto dell'evasione fiscale e tributaria, ecc.).

Infine, la presenza nelle intese del Terzo settore appare con differenti profili a seconda della tipologia di accordo: principalmente cooperazione sociale negli accordi programmatici del welfare locale; Fondazioni di origine bancaria ed espressione del territorio in accordi specifici per l'inclusione sociale, ad esempio di sostegno al diritto all'abitare; associazionismo e volontariato sociale sono più coinvolti in accordi che prevedono interventi di contrasto alla povertà, tutela e sostegno ai migranti, rifugiati e richiedenti asilo, ma anche contrasto della violenza di genere. Nel complesso, tuttavia, quella del Terzo settore è presenza molto più diffusa in qualità di beneficiari di contributi e convenzioni (come si vedrà nel Grafico 11), mentre nel complesso degli accordi il si ritrova solamente nel 1,4% dei documenti, dal punto di vista dei firmatari e quindi dei partecipanti al processo negoziale e al confronto.

Grafico 8, Parti coinvolte (accordi, 2012-2014, prime 16 voci al 2015\*)



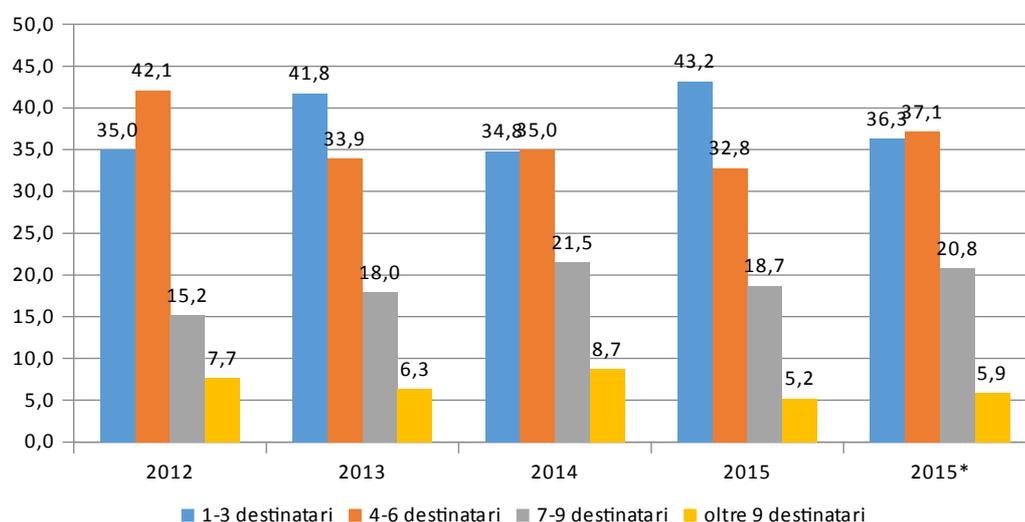
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

## Destinatari

La platea dei destinatari della contrattazione sociale è da sempre decisamente articolata. Nella costruzione dello schema di classificazione e delle diverse variabili, difatti, il campo dei beneficiari è stato costruito in maniera articolata, e modificato nel corso degli anni per tenere in considerazione l'ampliamento delle iniziative e dei provvedimenti contrattati con le amministrazioni. Il numero di destinatari per ciascun accordo è un primo indicatore della complessità delle intese e della pluralità degli interventi (vd. Grafico 9). Nel corso del periodo 2012-2015 si può notare un andamento altalenante dei documenti con minori destinatari (tra 1 e 3, tra 4 e 6). Questi accordi sono da una parte documenti concentrati principalmente su provvedimenti universalistici e trasversali (uno per tutti, la tassazione locale) e sono lo specchio di intese limitate, specialmente nei piccoli comuni. In misura minore vi si ritrovano intese su aspetti specifici, all'interno di un sistema di accordi tra le parti articolato e approfondito (ad esempio accordi sull'emergenza abitativa, sul contrasto della crisi, su interventi contro la povertà, sui servizi sociali e socio-sanitari, ecc.). Sotto questo aspetto, il dato per cui il 73,4% degli accordi si concentra su un numero circoscritto di destinatari (tra 1 e 6) non è un indice di scarsa capillarità degli interventi. Ovvero, la valutazione è duplice: insieme a documenti effettivamente carenti di interventi specifici, o di declinazioni specifiche di politiche più ampie (ad esempio, donne e giovani nelle politiche del lavoro, o migranti e minori in quelle sociali ed educative), si trova la prassi di percorsi negoziali specifici che possono mettere l'accento su un elemento sottovalorizzato della contrattazione sociale: la coprogettazione degli interventi, lo sviluppo di politiche integrate e specifiche.

Grafico 9, Numero destinatari, per classi (accordi, 2012-2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

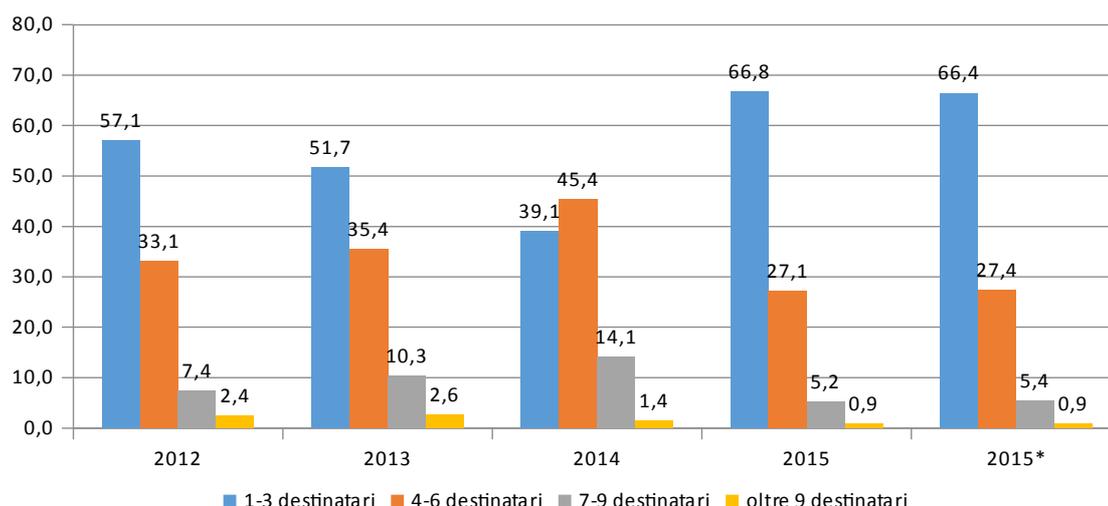
In generale, è vero però che sono scarsi gli interventi capaci di articolare la *multidimensionalità* dei destinatari, per quanto vi siano eccezioni promettenti: da politiche (non maggioritarie) contro

la povertà che focalizzano e intervengono a partire da alcune spie socio-demografiche (famiglie monoparentali, presenza di figli minori, precarietà della condizione occupazionale, ecc.), a iniziative di inclusione lavorativa strutturate secondo criteri di politiche attive (formazione, tirocini, lavori socialmente utili, sostegno al reddito e accesso ai servizi, ecc.), implicando quindi diversi soggetti sia tra i destinatari diretti (precari, inoccupati, disoccupati, giovani e anziani, ecc.) sia tra quelli indirettamente coinvolti dal lato dei servizi (Terzo settore, lavoratori pubblici, ecc.).

Accanto a ciò, gli stessi dati sul numero di destinatari per accordo mettono in luce la crescita delle intese più complesse, ovvero quelle che si concentrano su oltre 7 soggetti (dal 22,9% del 2012 al 26,7% del 2015) segnalando la presenza di intese – specie sul bilancio di previsione dei comuni – nelle quali è tenuta in considerazione un’ampia articolazione dei beneficiari degli interventi. Anche questo dato, tuttavia, non è di per sé indice di una maggiore efficacia e penetrazione delle politiche sociali locali, ma allude quanto meno al fatto che tra i destinatari espliciti della contrattazione coesiste un’attenzione a provvedimenti universalistici con quella a una maggiore specificazione dei beneficiari.

Dal punto di vista dei verbali, la platea dei beneficiari è decisamente più ristretta, a partire dai documenti più complessi (oltre i 7 destinatari, nel 2015 si contano solamente il 6,3%). Inoltre, rispetto a una crescita costante dei documenti di media complessità (tra i 4 e 6 destinatari, passati dal 33,1% del 2012 al 45,4% del 2014) si registra nel 2015 un arresto, probabilmente dovuto non solo a confronti negoziali più complessi e frammentari non giunti a un esito complessivo, ma anche alla presenza tra i verbali di diverse intese di fatto per sviluppare relazioni sindacali più costanti e proficue negli anni a venire, risolti in un puro e semplice rendiconto degli interventi autonomamente disposti dalle amministrazioni per il 2015 (che quindi non risultano, dal nostro punto di osservazione, materie effettivamente negoziate e di cui non sono registrati pertanto i beneficiari).

Grafico 10, Numero destinatari, per classi (verbali, 2012-2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

L'osservazione degli effettivi beneficiari consente di approfondire gli orientamenti della contrattazione sociale e di alludere indirettamente ad alcune sue caratteristiche, poi articolate nei paragrafi dedicati alle tematiche negoziali. Anzitutto, si conferma una contrattazione sociale largamente animata da un approccio universalistico, con provvedimenti che ricadono sulla *Generalità di cittadini/famiglie*. Si tratta di una voce che negli anni ha oscillato tra poco meno del 80% e oltre il 90% degli accordi. In controluce si ritrovano interventi sulla fiscalità locale (compartecipazione dei cittadini ai costi dei servizi del welfare, tassazione, tariffe e tributi locali), ma anche interventi di sviluppo, di cura del territorio, di infrastrutturazione, per quanto più limitati; oppure si tratta di accordi specifici sulla programmazione e revisione del sistema territoriale dei servizi sociali, sanitari, socio-sanitari.

I destinatari specifici, che rappresentano gruppi più o meno vasti di popolazione, rispetto all'andamento nel corso del periodo 2012-2015 possono essere raggruppati in modo differente. Caso a sé, è costituito dagli *Anziani*: è sempre stato un target della contrattazione sociale tra i più diffusi e radicati, anche per l'indubbio apporto delle organizzazioni sindacali dei pensionati. Tuttavia, la voce che individua specificamente gli anziani risulta in calo nel periodo: dal 82,7% del 2012 al 63,8% degli accordi siglati nel 2015. Ciò non significa un allentamento dell'interesse delle amministrazioni per interventi a favore degli anziani; occorre difatti leggere il dato all'interno della concretezza degli accordi, e in relazione con altri beneficiari, in particolare non autosufficienti e disabili. Questi passano, rispettivamente, dal 27,4% del 2012 al 40,8% del 2015 (con un picco del 48,2 e del 45,5% nel 2014). In un senso molto ampio, si può sostenere che le politiche per gli Anziani risultino da una parte incorporate nei provvedimenti di agevolazione, detrazione, accesso a servizi e contributi che rientrano negli interventi contro il disagio economico e di contrasto alla povertà; per altri versi, sono sovrapposti alla dimensione socio-sanitaria (servizi domiciliari, residenziali, semiresidenziali, prevenzione, ecc.). Da questa lettura emerge un aspetto dell'approccio prevalente nella definizione delle agende tradotte in accordi e intese con le amministrazioni: la spinta, operata dalla crisi economica e dalle sue conseguenze, a circoscrivere piani e progetti organici e integrati riguardanti i diversi soggetti e gruppi sociali. Se ciò in parte è vero per gli Anziani – ma limitato comunque dalla loro vasta presenza negli accordi – appare con maggiore evidenza a proposito di *Donne, Immigrati, Giovani*. Questi passano dal 12,8% del 2012 al 5,8% del 2015 (Donne), dal 13,7% al 10,6% (Immigrati), dal 21,7% al 13,4% (Giovani). Per giunta, come si evidenzierà nei paragrafi dedicati ai temi negoziati, a una diminuzione della presenza nei testi di accordo corrisponde una limitatezza delle tematiche associate a ciascun soggetto, che non configura affatto politiche integrate e trasversali, e semmai mette in luce alcuni binomi convenzionali: ad esempio, e salvo buone pratiche sempre riscontrabili, gli interventi esplicitamente a favore delle donne si concentrano su iniziative anti violenza; quelle a favore degli immigrati si dividono tra l'integrazione culturale/linguistica, compresa quella scolastica, e alcune iniziative di sostegno e offerta di servizi abitativi di emergenza per profughi e richiedenti asilo; i giovani invece sono richiamati in modo diretto per lo più per iniziative di contrasto del "disagio giovanile" (anche bullismo nelle scuole, contrasto delle dipendenze, ecc.) e assi meno nelle politiche per il lavoro e la formazione.

Altri destinatari, più direttamente ritagliati intorno alla loro condizione economica e alla posizione nel mercato del lavoro, hanno invece avuto un andamento di crescita nel periodo 2012-2015. I *Disoccupati* risultano presenti in una percentuale che varia tra il 25% e il 30% degli

accordi; i *Lavoratori di aziende in crisi* (solitamente associati a provvedimenti e “fondi anticrisi”) appaiono in misura analoga; i *Lavoratori* si attestano nel 2015 al 17,4% (in questo caso sia per la loro implicazione in interventi sulla Pubblica amministrazione sia in rapporto a più diffusi provvedimenti sulla regolazione di appalti ed esternalizzazioni).

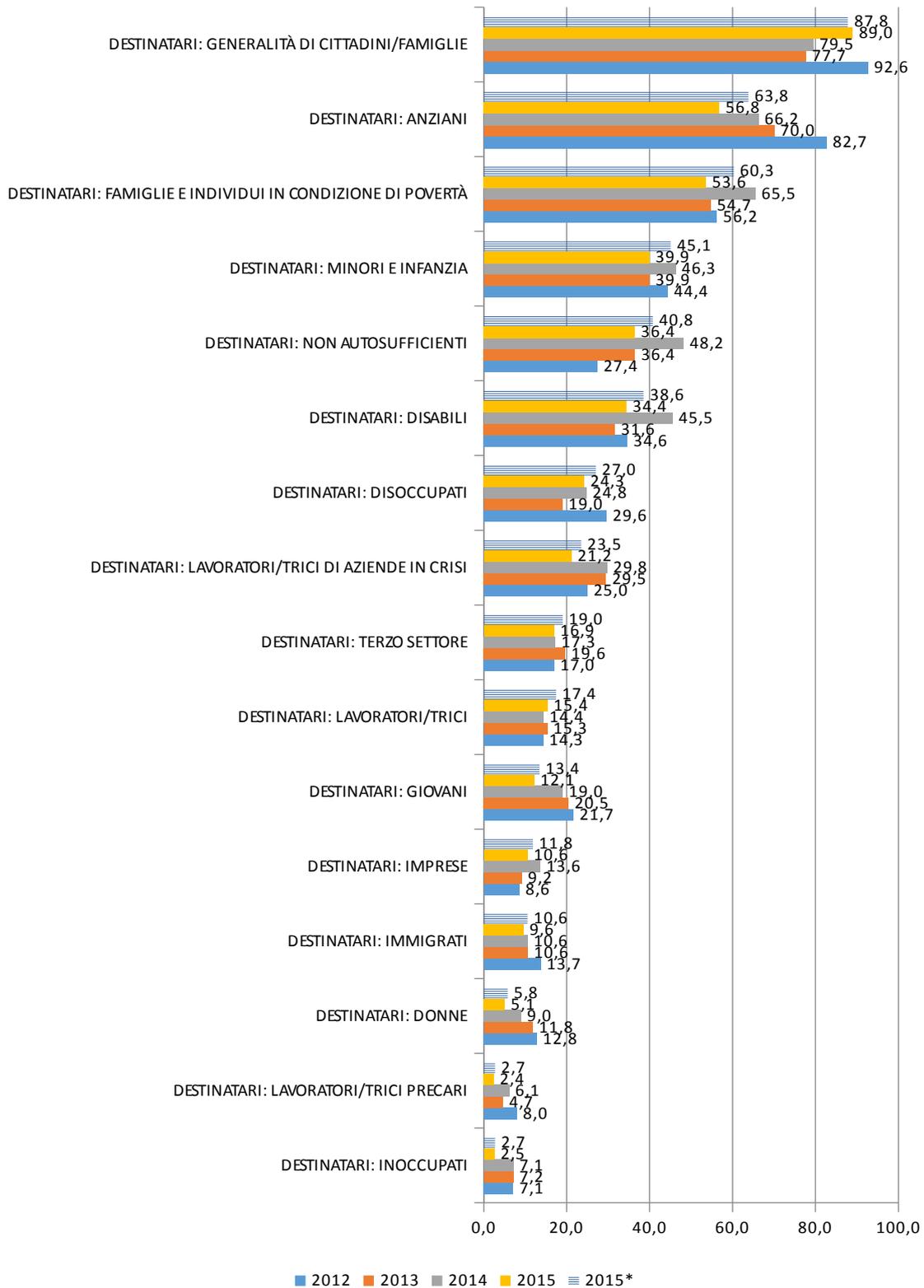
Un elemento di confine, che come si vedrà nei paragrafi dedicati alle politiche sociali e del lavoro, è rappresentato dalla voce *Famiglie e individui in condizione di povertà*. Tale gruppo di destinatari ha segnato una presenza significativa nel periodo: tra il 55% e il 65% circa. Esso risulta un elemento centrale nella contrattazione sociale; ma di per sé non indica un orientamento di tali iniziative, se non attraverso la lettura trasversale e mirata delle tematiche offerta dai paragrafi successivi. Questa, in sintesi, evidenzia un’insufficienza delle iniziative strettamente locali, soprattutto perché spesso non integrate né con il sistema dei servizi per l’impiego né con la programmazione sociale che sarebbe di stretta pertinenza degli enti locali. Per giunta, sotto la lente degli interventi concreti, questa voce mette in luce una prospettiva *pauperistica* – e spesso residuale e assistenziale – che influenza anche gli interventi a favore di disoccupati e lavoratori in crisi occupazionale, in qualche misura risucchiati nella specifica cornice “anti-povertà” realizzata – in termini minimalistici – nella dimensione locale.

In qualche misura, anche la presenza del *Terzo settore* – in questo caso, principalmente l’associazionismo e il volontariato solidaristico – tra i beneficiari della contrattazione sociale si colloca in stretta connessione con gli interventi contro la povertà. In termini quantitativi, la presenza del Terzo settore è stabile e significativa nel periodo, con valori compresi tra il 17% del 2012 e il 19% del 2015; ovvero circa un quinto degli accordi presenta interventi a favore e sostegno dell’associazionismo e volontariato solidaristico locale. Come si vedrà dai dati relativi all’Area 2, che comprende le tematiche negoziali riguardanti la partecipazione e cittadinanza attiva, l’associazionismo beneficia degli interventi negoziati lungo un continuum che va dal sostegno all’attività volontaria e alla partecipazione sociale fino alla pura e semplice attribuzione di contributi per erogare servizi di supporto ai cittadini in difficoltà.

Gli interventi di contrasto alla povertà stanno segnando una seconda stagione del protagonismo associativo a livello locale, dopo quella che ne ha consolidato il ruolo sussidiario – o sostitutivo – nel campo delle attività di sostegno ai servizi socio-sanitari – trasporti sociali, pasti a domicilio, cura leggera, telesoccorso, ecc. –. La grande maggioranza di accordi che include il Terzo settore tra i beneficiari si concentra pertanto sul sostegno puro e semplice e l’erogazione di contributi. A volte si omette anche questo aspetto, citando le attività ordinarie promosse dal volontariato, quasi a segnalarne puramente la valenza nel contesto locale. Risulta assente invece una riflessione sul posizionamento e l’integrazione – eventuale – di tali iniziative nel complesso delle politiche pubbliche, che siano di contrasto alla povertà o di sostegno ai servizi per i minori, disabili, non autosufficienti.

Una posizione minoritaria ma non per questo marginale tra i beneficiari della contrattazione sociale è rivestita dalle *Imprese*. Presente nel periodo tra circa il 8% e il 12%, tale voce allude ad iniziative di vario genere: in minima parte, si tratta di interventi di sollievo fiscale, sostegno al credito – non diretti, ma favoriti dalle amministrazioni locali – e di piccoli investimenti pubblici per lavori di cura della città e del territorio. Per il resto, le imprese sono destinatarie indirette di regole e normative riguardanti i protocolli sugli appalti e sulla regolarità del lavoro. Rari e marginali i progetti integrati di sviluppo del territorio.

Grafico 11, Destinatari (accordi, 2012-2014, prime 16 voci al 2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

### *Articolazione territoriale*

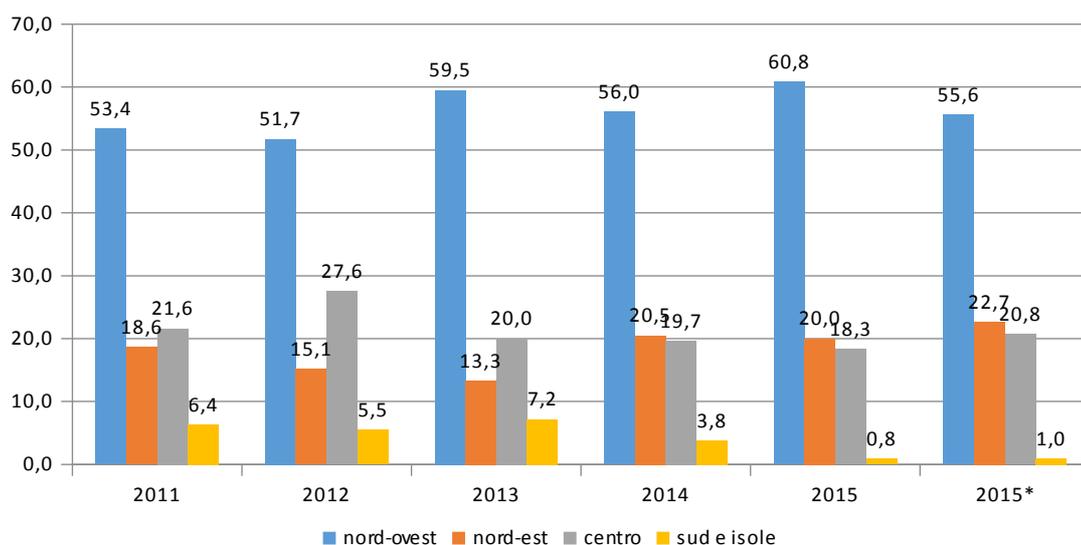
La contrattazione sociale è un'attività sindacale presente in misura assai differenziata sul territorio nazionale. Ciò è dovuto alla stratificazione e al concorso di differenti cause, la cui natura è ugualmente variegata. Anzitutto, vi è un elemento legato alle culture amministrative dei territori, nei quali la relazione con il sindacato è stata variamente intesa, ricercata o tenuta ai margini del dialogo tra gli attori organizzati e le istituzioni locali. Vi è poi un elemento più tattico, che spinge o meno le amministrazioni locali alla ricerca di relazioni sindacali alla luce di una possibile legittimazione delle proprie scelte amministrative, spesso al di là dei mutamenti di colore politico delle amministrazioni. Vi sono poi fattori di tipo strutturale, legati alla maggiore o minore qualità delle strutture tecniche, professionali e alla governance dei servizi locali e del welfare territoriale, le quali possono favorire o meno la partecipazione del sindacato alla contrattualizzazione delle politiche sociali. In genere, sistemi maggiormente complessi di gestione delle politiche e del welfare locale hanno favorito il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Va considerata anche la qualità e l'intensità del capitale sociale dei diversi territori, nei quali un tessuto non logorato di partecipazione e cittadinanza attiva può avere un effetto ambivalente sulle relazioni tra le parti coinvolte nella contrattazione sociale: da una parte, le sostiene valorizzando il ruolo di rappresentanza sociale del sindacato, dall'altra non pare mettere pienamente a frutto la pluralità di voci e soggetti organizzati del territorio.

Nel dettaglio dei dati, la grande maggioranza della contrattazione sociale è realizzata nel nord del Paese. In particolare, nel periodo 2012-2015 una quota sempre superiore al 50% degli accordi si concentra a Nord-ovest (55,6% nel 2015). A Nord-est si ritrova circa il 20% degli accordi, in costante risalita dopo il picco negativo del 2013. La contrattazione sociale svolta nelle regioni del Centro ha tenuto sostanzialmente valori stabili, attestandosi intorno al 20% del totale degli accordi (20,8% nel 2015). L'elemento critico è senz'altro rappresentato dal Sud e Isole; anche considerando tale valore al netto di una più discontinua penetrazione della raccolta degli accordi a opera dell'Osservatorio, e alla altalenante partecipazione delle strutture regionali, va tuttavia rilevato che la presenza di accordi veri e propri diviene sempre più marginale: da una percentuale attestata tra il 5% e il 7% (2011-2013), si giunge a valori marginali negli anni più recenti (3,8% nel 2014, 1% nel 2015).

La diversità di penetrazione territoriale della contrattazione sociale si sovrappone ovviamente a condizioni assai differenziate dei territori, ponendo nuovamente il tema critico del Meridione italiano. Questo si somma, peraltro, alla difforme presenza della contrattazione di secondo livello, che oltre a impegnare una quota limitata di imprese (i dati disponibili oscillano tra il 20% e il 30%), mostra rilevanti variazioni territoriali, con valori nelle regioni settentrionali che doppiano una presenza più discontinua in quelle meridionali. Naturalmente, si tratta di dimensioni non comparabili tra loro, all'interno di sistemi di relazioni tra le parti decisamente differenti, sia rispetto all'autonomia negoziale degli attori, alle loro prerogative, fino alla natura contrattuale degli accordi che non può essere estesa alla contrattazione sociale. Se, pertanto, la somma delle differenze territoriali di entrambe le pratiche contrattuali non mitiga ma rispecchia le disuguaglianze territoriali del Paese; nel caso della contrattazione sociale queste non possono nemmeno giovare degli elementi perequativi presenti nella contrattazione collettiva nazionale. Anche in questo caso, la contrattazione sociale procede pragmaticamente e senza garanzie normative: attraverso accordi ai livelli territoriali superiori e con enti e associazioni di enti (l'Anci, ad esempio) capaci di orientare e omogeneizzare la contrattazione anche a livello di specifici territori all'interno di aree più vaste. Difatti, oltre alle varietà riscontrabili tra le grandi ripartizioni territoriali del Paese, la contrattazione segna differenze di rilievo anche tra regioni e all'interno di

esse. Per giunta, anche laddove la contrattazione sociale è maggiormente diffusa e capillare i risultati raggiunti e i modelli applicati alle politiche sociali possono essere anche assai diversi gli uni dagli altri, da comune a comune. Per questo è decisivo il ruolo di orientamento che possono svolgere accordi quadro di livello territoriale o regionale, specie in fasi di cambiamento della normativa (si pensi alla necessità di applicare in modo omogeneo il nuovo Isee).

Grafico 12, Ripartizione territoriale (accordi, 2011-2015)

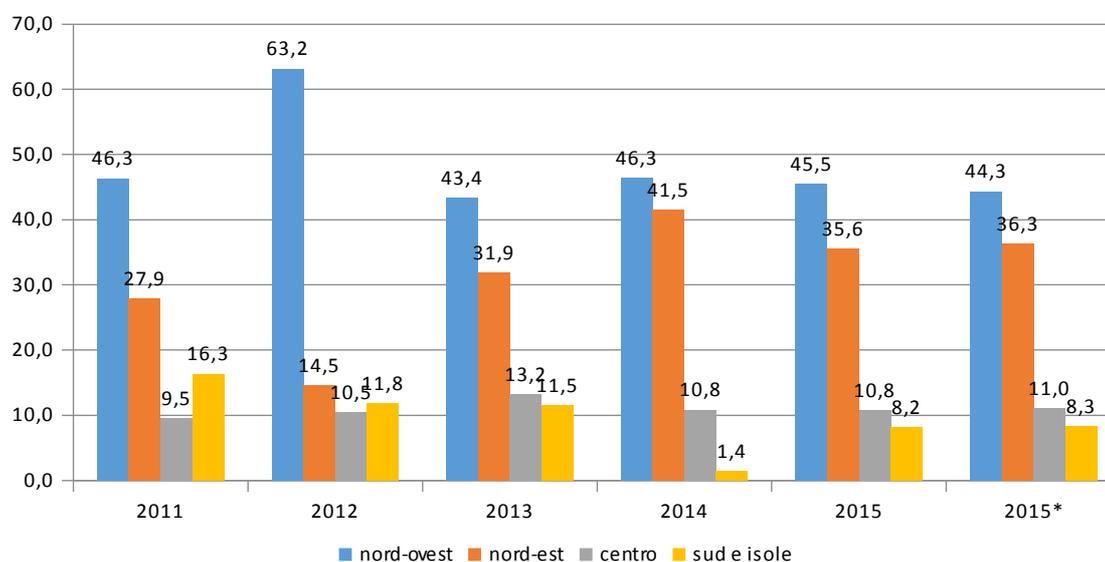


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Analogamente alla diffusione degli accordi, anche i verbali sono presenti in modo consistente nel nord Italia, ma rispetto con valori decisamente più alti a Nord-est (36,3% nel 2015), soprattutto grazie a una quota significativa di verbali realizzati in Veneto e in misura minore in Emilia Romagna. Il Sud e Isole mostrano dati più in linea con la contrattazione sociale svolta effettivamente sul terreno, e la quota di verbali si attesta per il 2015 al 8,3%. Questa differenza nel Mezzogiorno tra una presenza maggiore (anche in termini assoluti) dei verbali rispetto agli accordi è dovuta in prevalenza alla vasta azione di interlocuzione svolta dal sindacato a livello di programmazione territoriale dei servizi, nella quasi completa assenza, invece, della “tradizionale” contrattazione sui bilanci di previsione dei comuni, largamente diffusa al Centro-nord.

Grafico 13, Ripartizione territoriale (verbali, 2011-2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Osservando i dati con un maggiore dettaglio, emergono ulteriori differenze territoriali. Il livello a cui si collocano gli accordi vede un'ovvia prevalenza della dimensione comunale, che supera il 90% a nord-ovest e si attesta oltre l'80% a Nord-est e al Centro (rispettivamente, 83,8% e 84,6%). La contrattazione regionale risulta più diffusa nelle regioni del Centro (7,7% degli accordi 2015, con un forte contributo della Toscana), mentre quella intercomunale è storicamente più insediata a Nord-est (12% nel 2015) e in special modo in Emilia Romagna, nella dimensione della contrattazione con le Unioni di comuni.

Tabella 2, Tipologia dei documenti per ripartizione territoriale (accordi, 2015)

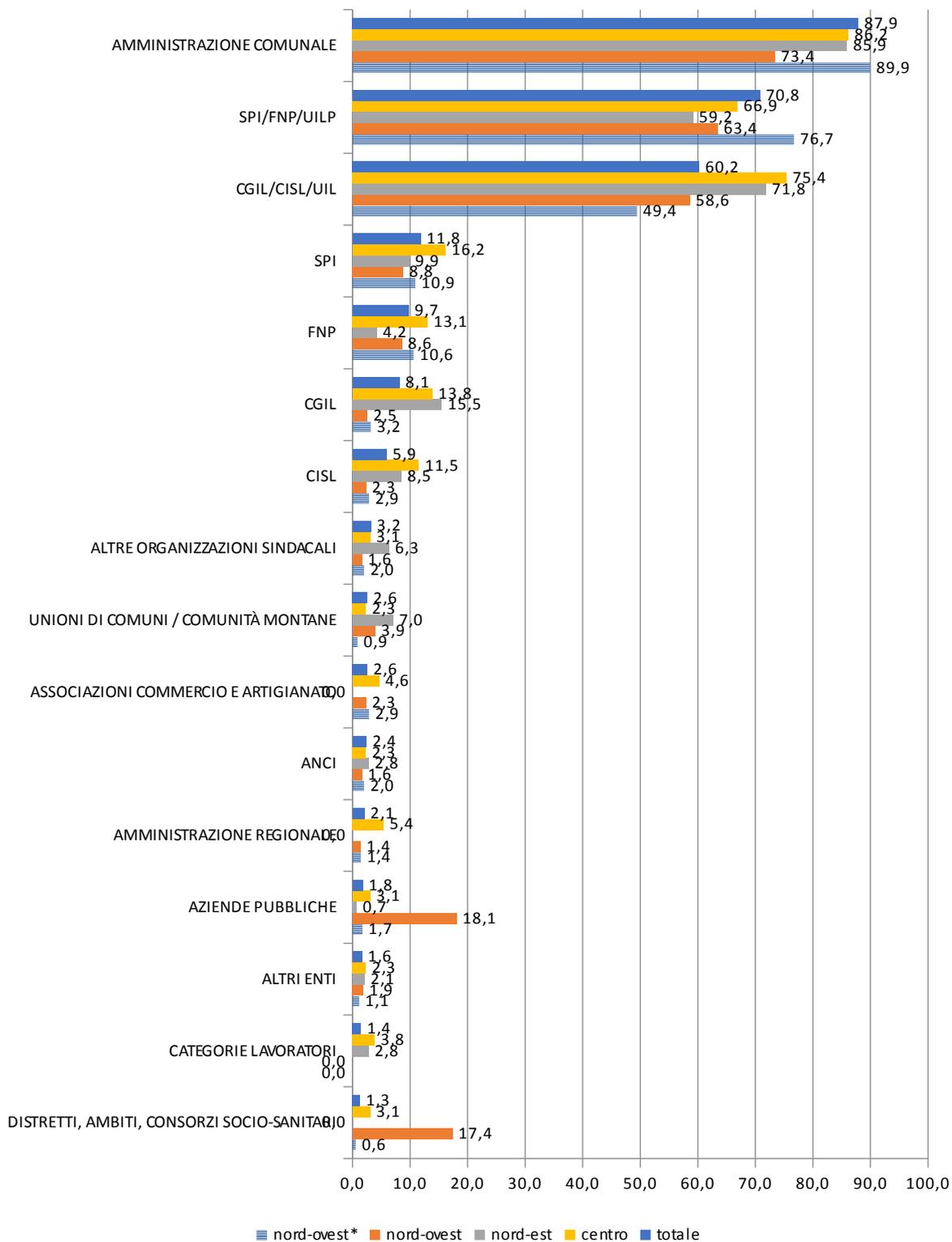
	Livelli				Totale
	Inter-comunale	Regionale	Provinciale	Comunale	
Nord-ovest*	0,6	3,4	3,4	90,2	100
Nord-ovest	19,9	2,8	2,8	72,7	100
Nord-est	12,0	0,7	2,1	83,8	100
Centro	6,2	7,7	0,8	84,6	100
Sud e isole	---	---	---	---	100
Totale	15,9	3,4	2,3	76,9	100

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

A una struttura differenziata territorialmente delle caratteristiche generali della contrattazione sociale (per tipologia dei documenti e livelli territoriali) corrispondono anche caratteristiche specifiche delle parti coinvolte e dei destinatari degli accordi. Le amministrazioni comunali sono coinvolte in misura analoga in tutte le ripartizioni territoriali, con valori che oscillano tra l'85% e il 90% degli accordi. Alcune differenze emergono per la presenza sindacale nei percorsi negoziali; difatti, i sindacati dei pensionati sono presenti in oltre tre quarti degli accordi a Nord-ovest (76,7%) in misura assai più diffusa delle confederazioni Cgil Cisl Uil (49,4%). Si tratta di valori che non considerano l'ampia negoziazione intorno alla programmazione dei Piani di zona lombardi, considerando i quali le confederazioni risultano assai più vicine ai valori di Spi Fnp Uilp. Nelle altre ripartizioni, invece, e in particolare a Nord-est, i valori si invertono e la presenza maggiore è da attribuire alle confederazioni, anche in relazione a una maggiore diffusione della contrattazione di livello intercomunale. Rispetto agli altri attori della contrattazione, l'articolazione per territori non evidenzia differenze significative, se non per la presenza dell'associazionismo comunale (unioni di comuni) presenti nel 7% delle intese del Nord-est.

Grafico 14, Parti coinvolte per ripartizione territoriale (accordi 2015)

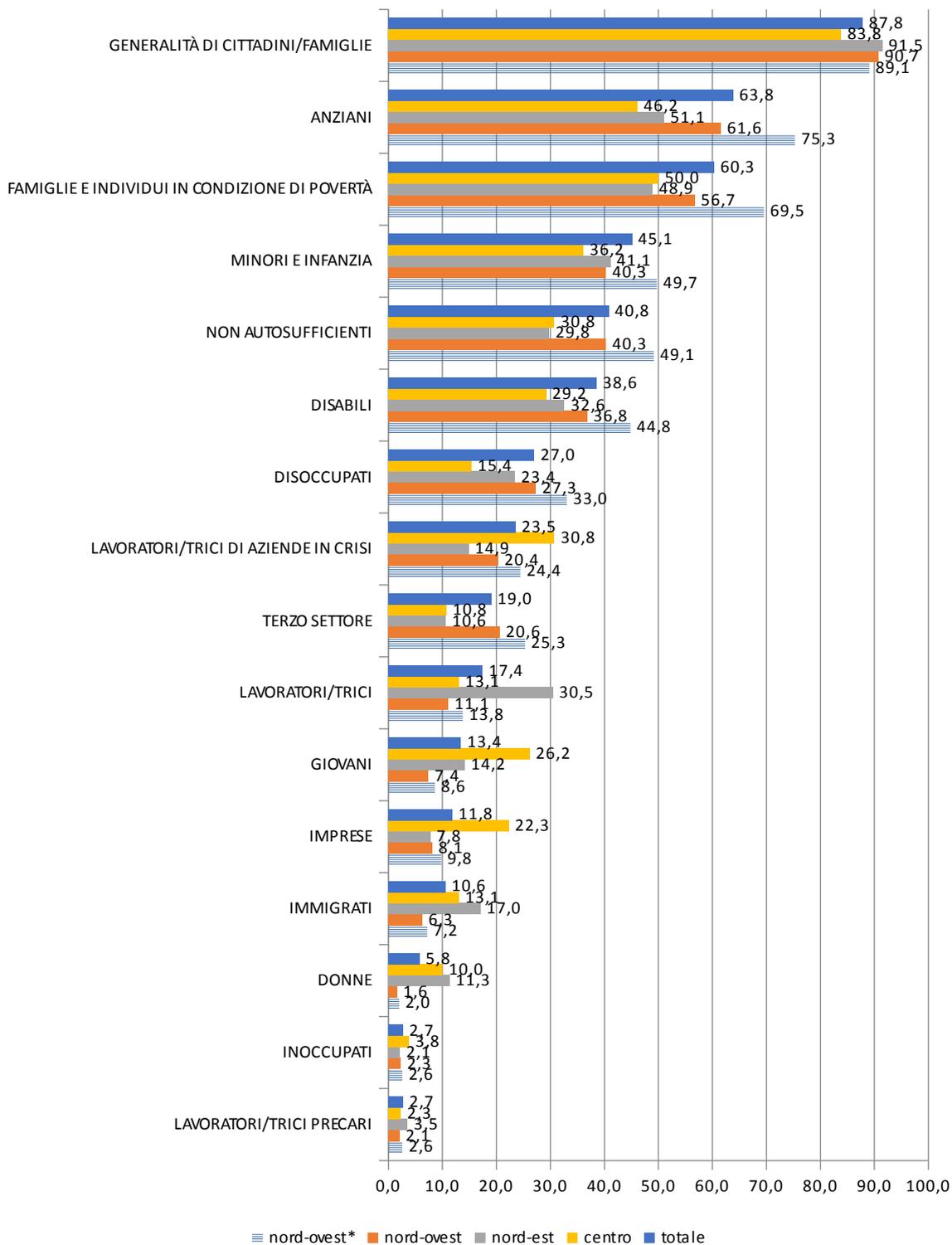


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Dal punto di vista dei destinatari, l'orientamento a un approccio rivolto all'universalità dei cittadini e delle famiglie è decisamente prevalente, con percentuali comprese tra l'85% e oltre il 90% in tutte le ripartizioni territoriali. Differenze emergono, invece, nel confronto tra gli altri destinatari. In particolare, si osservano almeno due profili differenti: la contrattazione a Nord-ovest, una delle cui caratteristiche è l'ampia diffusione nei piccoli comuni di Lombardia e Piemonte, mostra percentuali più alte della media e delle altre ripartizioni in tutte le principali voci: *Anziani* (75,3%), *Famiglie e individui in condizione di povertà* (69,5%), *Minori e infanzia* (49,7%), *Non autosufficienti* (49,1%), *Disabili* (44,8%), *Disoccupati* (33%) e *Terzo settore* (25,3%). Eccetto che per questi ultimi gruppi di destinatari, la contrattazione a Nord-ovest pare concentrarsi sui soggetti che tradizionalmente hanno occupato le prime linee dell'interesse negoziale, fin dagli esordi della contrattazione sociale e certamente a partire dagli anni novanta. Il profilo delle altre ripartizioni è invece più differenziato: al Centro si concentrano maggiormente le iniziative rivolte a *Lavoratori in difficoltà occupazionali* soprattutto mediante fondi anticrisi (30,8% degli accordi), ai *Giovani* (26,2%) e alle *Imprese* (22,3%); in qualche misura, la contrattazione nel Centro Italia (con particolare peso di quella toscana) rispetto ai destinatari sembrerebbe avere un profilo più spiccato di sostegno al lavoro e allo sviluppo. La contrattazione a Nord-est, oltre a confermare alcuni di questi elementi (*Disoccupati*, 23,4%), mostra un profilo più orientato ai soggetti specifici e ai diritti, con valori superiori alla media nazionale per gli *Immigrati* (17%), *Donne* (11,3%), *Minori e infanzia* (41,1%), e soprattutto *Lavoratori* (30,5%) che riflettono la concentrazione di misure di contrasto dell'illegalità e promozione di salute e sicurezza e regolazione sociale degli appalti pubblici.

Grafico 15, Destinatari per ripartizione territoriale (accordi 2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

## La contrattazione sociale nei temi di accordo

### *Le aree tematiche principali*

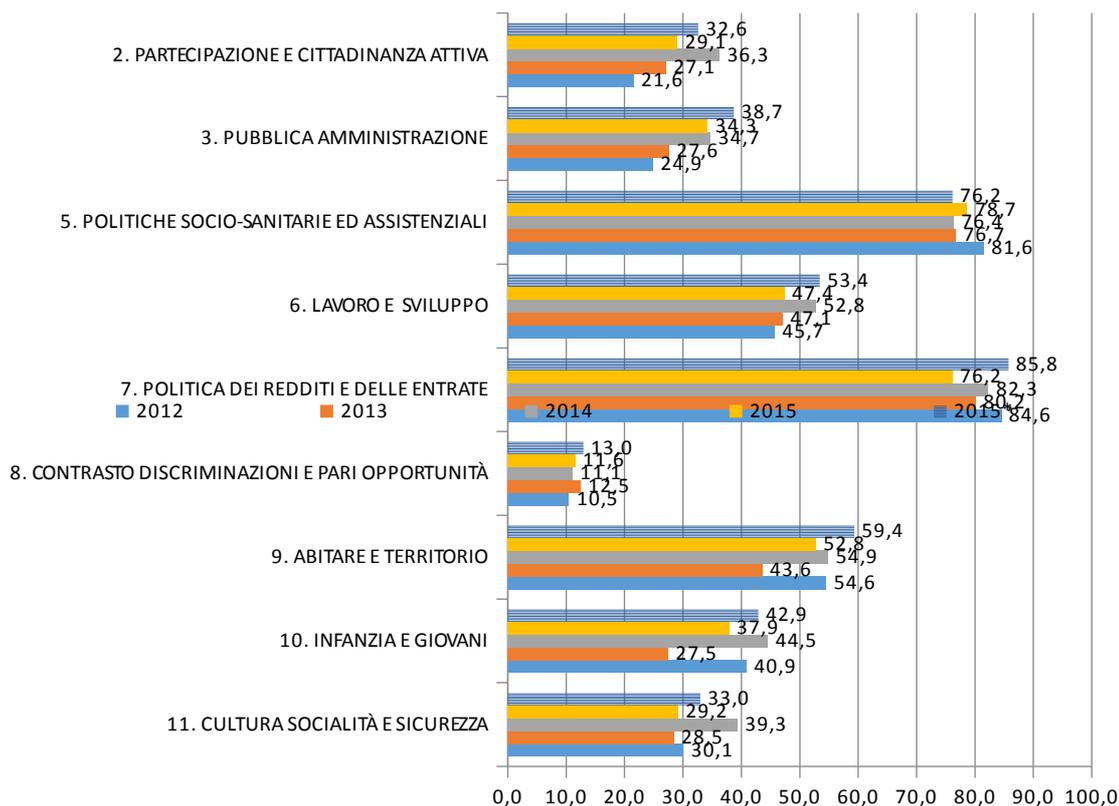
Il profilo tematico della contrattazione è senza dubbio lo specchio più significativo delle tendenze dell'attività negoziale, nonché dei limiti e delle opportunità delle politiche sociali territoriali. La descrizione generale delle principali caratteristiche extra-tematiche – affrontata nei paragrafi precedenti – è senza dubbio uno strumento prezioso di analisi e intervento: l'osservazione e l'andamento quantitativo della contrattazione, l'articolazione territoriale, i livelli a cui si applica, le parti coinvolte e i destinatari offrono spunti per elaborare strumentazione e formazione rivolta ai "contrattualisti del sociale", riorganizzare i livelli dell'intervento sindacale, rivedere la cornice e il profilo delle agende negoziali e dei processi di coinvolgimento degli attori del territorio. L'analisi che seguirà si concentrerà invece sui contenuti degli accordi, osservati nell'andamento avuto negli anni più recenti. Non si tratta di un'analisi delle politiche sociali territoriali, in senso stretto, perché l'andamento della contrattazione non mette in evidenza i valori economici e finanziari aggregati, non analizza le politiche pubbliche nel loro complesso, non fornisce una mappa dei servizi erogati e della loro governance, ma osserva alcuni elementi di questo insieme attraverso la lente di ciò che è contrattato con il sindacato. Pertanto, la descrizione e l'analisi che seguiranno vanno intese soprattutto come definizione dei pieni e dei vuoti, delle punte innovative e delle risacche, dei rischi e delle opportunità offerte dalla relazione negoziale tra sindacati e amministrazioni pubbliche, ai diversi livelli. Peraltro, come sarà evidente dalle pagine successive, l'analisi delle tematiche contrattate interpella direttamente la capacità del sindacato di enucleare dalla serie continua dei provvedimenti amministrativi, dalle linee programmatiche dei comuni, dalle cornici progettuali degli attori del welfare territoriale quelle linee di sviluppo – o di contrasto – con le evoluzioni più ampie del welfare determinate dalle politiche regionali e nazionali.

Sotto il profilo della più ampia osservazione quantitativa, le undici aree tematiche principali sono illustrate nel loro andamento tra 2012 e 2015 nel Grafico 16. Va ancora specificato che il confronto diacronico non tiene conto – pur evidenziandoli nei grafici – dei documenti lombardi sulla programmazione dei Piani di zona, dal momento che essendo monotematici avrebbero in linea generale ridimensionato tutti i valori delle aree e delle voci non coincidenti con le politiche socio-sanitarie e assistenziali (Area 5). Inoltre, l'interesse per l'andamento relativo di ciascuna voce nel complesso delle tematiche contrattate non deve distogliere lo sguardo dai valori assoluti, ovvero dagli accordi concreti veri e propri; per cui in quasi tutte le aree le voci tematiche mostrano una crescita quantitativa dovuta alla crescita degli accordi 2015, che si traduce in più interventi, in copertura territoriale maggiore e così via.

In linea generale, e prima di affrontare nello specifico le voci tematiche e le singole misure, alcune aree si confermano centrali nella struttura della contrattazione sociale: anzitutto le *Politiche socio-sanitarie e assistenziali*, presenti nel periodo in esame in circa tre quarti degli accordi; una posizione preminente è ovviamente assunta dalle *Politiche dei redditi e delle entrate*, con percentuali comprese tra l'80% e l'85% degli accordi. In linea generale, alcune aree tematiche vedono in generale una crescita tra 2014 e 2015: *Politiche abitative e del territorio* (dal

54,9% al 59,4%), *Pubblica amministrazione* (dal 34,7% al 38,7%), le stesse *Politiche dei redditi e delle entrate* (dal 82,3% al 85,8%), altre sono in leggero regresso (*Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione, Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva, Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza*), altre ancora risultano sostanzialmente stabili (*Politiche del lavoro e dello sviluppo*).

Grafico 16, Aree tematiche di I livello (accordi, 2012-2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

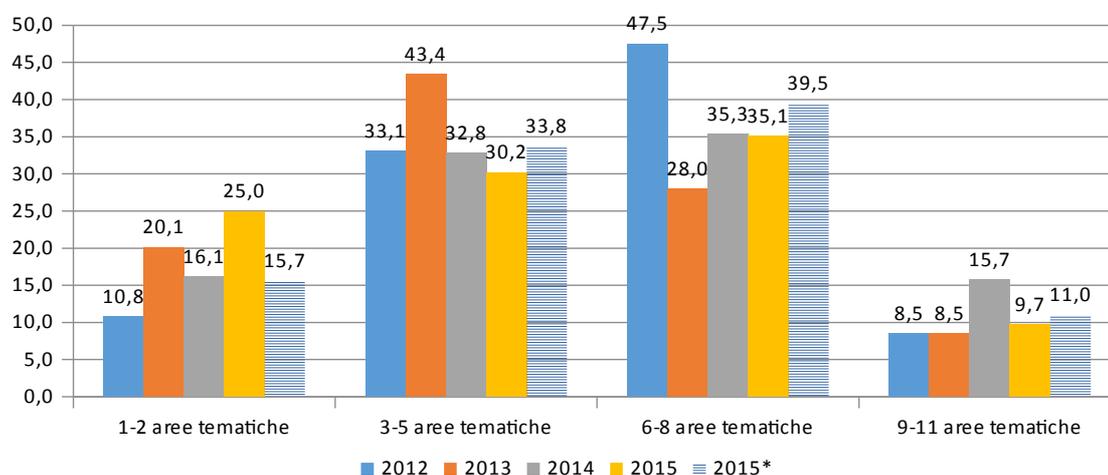
\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

A questo livello generale di analisi, tuttavia, non vi sono scostamenti, da un anno all'altro, la cui lettura può risultare univoca; a un livello di voci tematiche specifiche sarà invece possibile leggere in controtuce e distinguere quel gioco di forze qualitative, di somme e di sottrazioni quantitative, che nel complesso danno il risultato generale offerto dal Grafico 16. A questo livello macro, tuttavia, l'andamento nel corso del periodo 2012-2015 consente alcune valutazioni generali: è indubbia la crescita delle aree 2 e 3 (*Partecipazione e Pubblica amministrazione*), segno di processi complessi e non univoci di riassetto e in qualche misura di riorganizzazione della macchina amministrativa, sia nel rapporto con i cittadini sia per far fronte ai cambiamenti tecnici e istituzionali intercorsi (nuovo sistema di bilancio degli enti locali, rapporti tra amministrazioni, adattamento ai mutamenti della fiscalità locale e al recupero dell'evasione fiscale e tributaria, ecc.). La crescita ambivalente delle *Politiche del lavoro e dello sviluppo*, con un

profilo legato sempre più alla protezione del lavoro (specie negli appalti pubblici) e all'inserimento lavorativo sfuma nelle iniziative di contrasto della povertà, a fronte di un calo degli interventi di sviluppo in senso stretto, e cioè di progettualità capaci di attivare l'economia locale e l'occupazione. La stabilità apparente delle *Politiche socio-sanitarie e assistenziali* e delle *Politiche dei redditi e delle entrate* nasconde una grande varietà interna, come si vedrà in dettaglio, con la crescita degli interventi contro la povertà e variazioni anche repentine dei pesi interni al sistema della fiscalità locale e della compartecipazione dei cittadini ai costi del welfare.

All'interno dei singoli accordi le diverse aree tematiche sono presenti con diversa varietà e numerosità. Nel corso del tempo (vd. Grafico 17) si evidenzia in particolare un aumento dei documenti che affrontano un numero medio-alto di aree tematiche (da 7 a 9, pari al 39,5% degli accordi 2015).

Grafico 17, Aree tematiche I livello, per classi (accordi, 2012-2015)

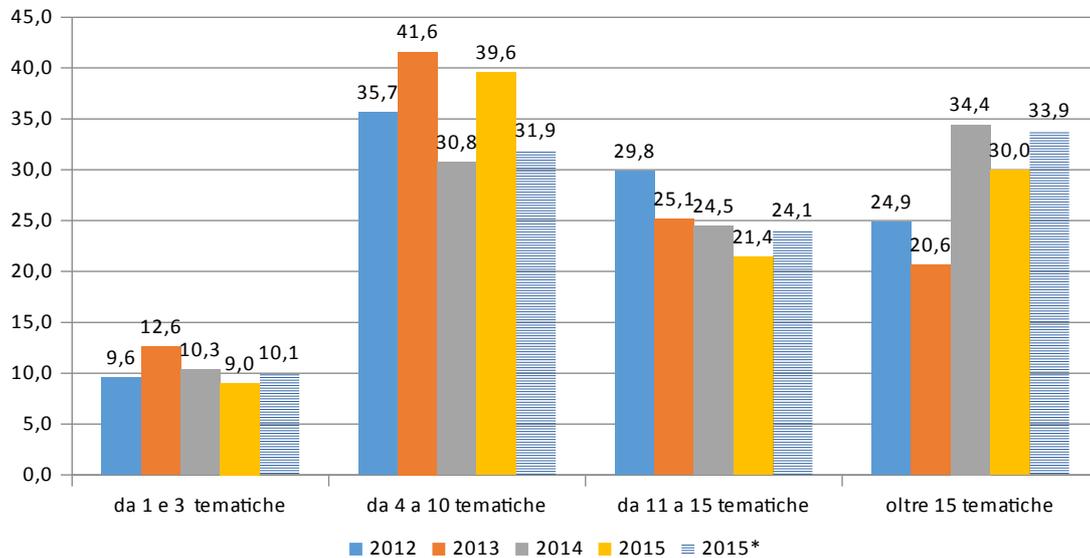


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Da un altro punto di vista, e cioè quello del numero di singole voci tematiche trattate all'interno degli accordi, si ritrova un analogo aumento dei documenti più complessi: difatti in circa un terzo degli accordi 2015 (33,9%, con percentuale analoga nel 2014) sono presenti oltre 15 voci tematiche negoziali, a fronte di un progressivo calo relativo dei documenti meno complessi, tra 11 e 15 tematiche (24,1%, nel 2015) e tra 4 e 10 (31,9%, specie accordi con i piccoli comuni). Restano costanti e più marginali (con valori intorno al 10%) i documenti più semplici, o maggiormente focalizzati su singoli temi (dalle relazioni sindacali a misure e progetti mirati sulle politiche abitative, sulla scuola, sul fisco locale, ecc.)

Grafico 18, Aree tematiche, per classi (accordi, 2012-2015)

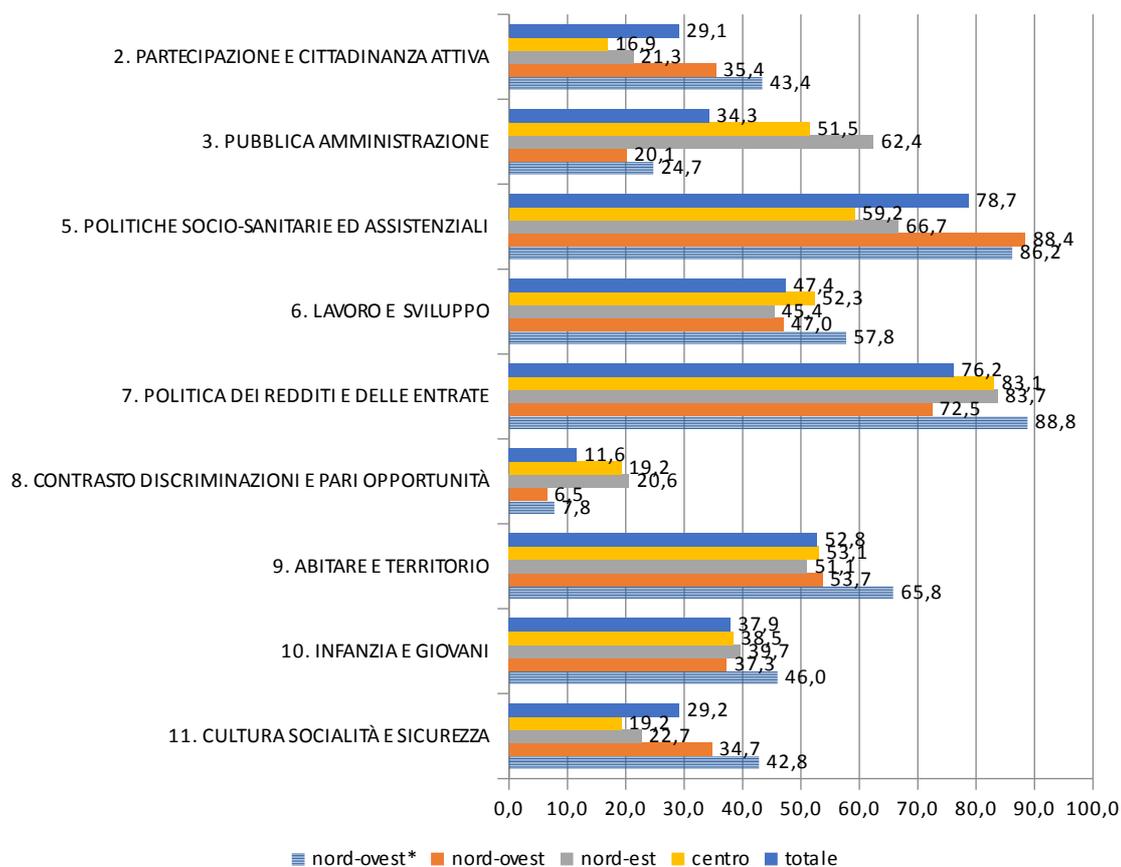


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

L'articolazione dei valori relativi alle aree tematiche per ripartizione territoriale offre diversi spunti circa le caratteristiche specifiche della contrattazione sociale, nelle diverse aree del Paese. A Nord-ovest, la contrattazione copre con più intensità i diversi ambiti tematici; in particolare essa spicca nelle politiche sociali e in quelle fiscali, ma anche in quelle abitative e dell'infanzia, scolastiche ed educative. È significativamente più alta la presenza delle politiche di partecipazione, essendo diventata una prassi assai diffusa una formula in chiusura degli accordi per la quale le parti si impegnano a dare massima diffusione agli interventi condivisi, quindi in un'ottica di garanzia dell'informazione per i cittadini. Anche le aree centrali del Paese e il Nord-est hanno valori significativi e non deficitari in quasi tutte le aree tematiche, con picchi particolari nell'area *Pubblica amministrazione*, segno di processi più avanzati di integrazione sovracomunale, ma anche di maggiore capillarità di regolazioni stringenti dei meccanismi degli appalti pubblici

Grafico 19, Aree tematiche per ripartizione territoriale (accordi 2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

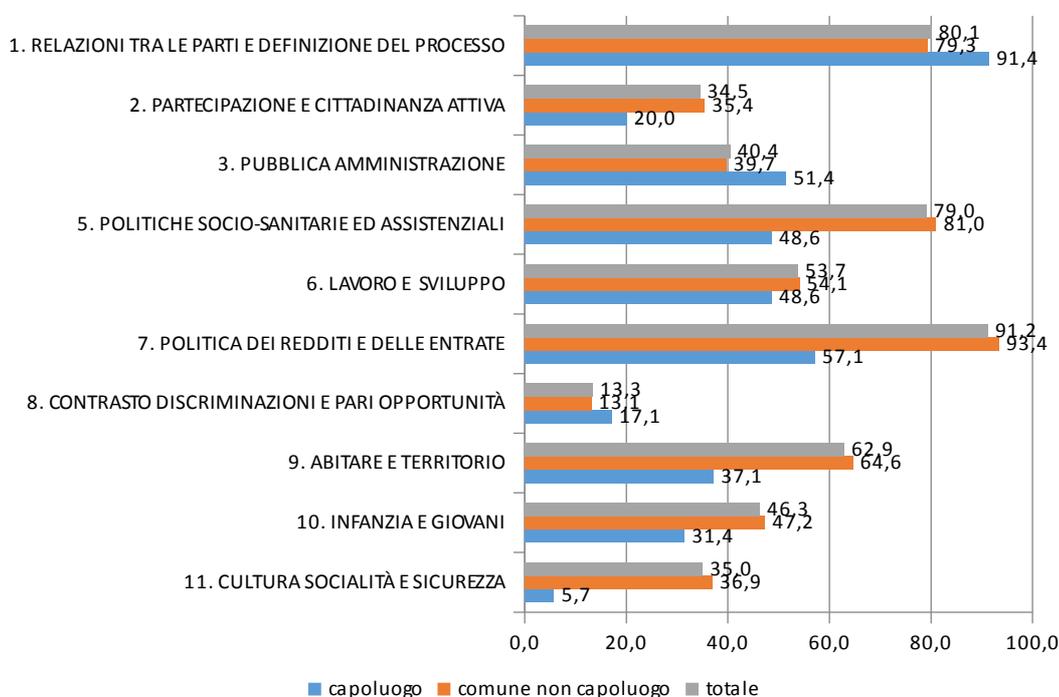
\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Un'ulteriore faccia del prisma della contrattazione sociale, se osservata nella dimensione territoriale, emerge dall'articolazione dei temi di accordo nei comuni capoluogo e nelle intese realizzate nei piccoli centri. Naturalmente si tratta, a monte, di una selezione della base dati delle elaborazioni precedenti, che consideravano accordi conclusi a diversi livelli territoriali. I dati presentati nel Grafico 20, invece, si basano sui soli accordi realizzati in ambito comunale. In linea generale, emergono profili decisamente diversi tra i comuni capoluogo e gli altri comuni. Alcuni elementi possono sembrare sorprendenti, a un primo sguardo: la marginale presenza delle tematiche culturali e di socializzazione negli accordi dei capoluoghi, evidentemente prerogativa mantenuta dai programmi culturali delle amministrazioni; oppure la minore presenza dei temi della partecipazione e cittadinanza attiva, nonostante l'enfasi spesso posta sulla necessità di investire in iniziative del genere, specie nei grandi centri. Le aree solitamente associate al cuore della contrattazione sociale (servizi sociali, temi fiscali, politiche abitative) si presentano nei capoluoghi con una frequenza dimezzata rispetto agli accordi nei piccoli centri. Solo in tre aree tematiche il rapporto si inverte, per quanto in maniera non eclatante: *Pubblica amministrazione* (51,4% dei capoluoghi, contro 39,7% dei piccoli comuni), *Contrasto discriminazioni e pari opportunità* (17,1%, contro 13,1%), e *Relazioni tra le parti* (91,4% contro 71,3%, in particolare grazie a una maggiore formalizzazione di tavoli di confronto, verifiche, approfondimenti tecnici

stabiliti negli accordi dei comuni più grandi). Per le *Politiche del lavoro e dello sviluppo* i valori sono invece più vicini, sebbene a favore dei piccoli centri, intorno al 50% degli accordi.

Nella lettura di questi dati è d'obbligo un'avvertenza: gli accordi realizzati nei capoluoghi spesso seguono un approccio negoziale differente da quello dei piccoli centri: sono più frequenti accordi formalizzati sulle relazioni sindacali; più rari sono gli accordi complessivi sui bilanci di previsione dei comuni; mentre è più usuale che percorsi e tavoli di confronto su singoli temi sfocino poi in accordi specifici (ad esempio, schemi di restituzione di Tasi e Tari per famiglie in difficoltà, accordi sui regolamenti Isee, piani anticrisi e contro la povertà, ecc.). Nei piccoli comuni le relazioni tra le parti non sono generalmente costanti nel corso dell'anno; risultano meno diversificate per focalizzarsi, invece, su un accordo annuale che si riflette in decisioni e iniziative esigibili da parte dei cittadini, ma anche in petizioni di principio e formulazioni generiche di indirizzo. Dietro lo scenario qualitativo, le differenze tra capoluoghi e piccoli centri si riflettono anche in altri aspetti quantitativi: il numero medio di aree tematiche trattate è 5,8 nei piccoli comuni, contro 4,4 nei capoluoghi; analogamente, il numero medio di beneficiari è sensibilmente più alto nei piccoli comuni (5,08) che nei capoluoghi (3,09); invece il numero medio di parti coinvolte negli accordi è pressoché analogo, con un lieve vantaggio per i capoluoghi (2,89, contro 2,78). Nel complesso ciò può confermare per i capoluoghi una maggiore presenza di accordi specifici, focalizzati su beneficiari determinati, e realizzati da un numero più ampio di attori (amministrazioni locali, sindacati confederali e dei pensionati, ma anche associazionismo, fondazioni, aziende pubbliche, strutture dello Stato).

Grafico 20, Aree tematiche per dimensione dei comuni (accordi 2015)



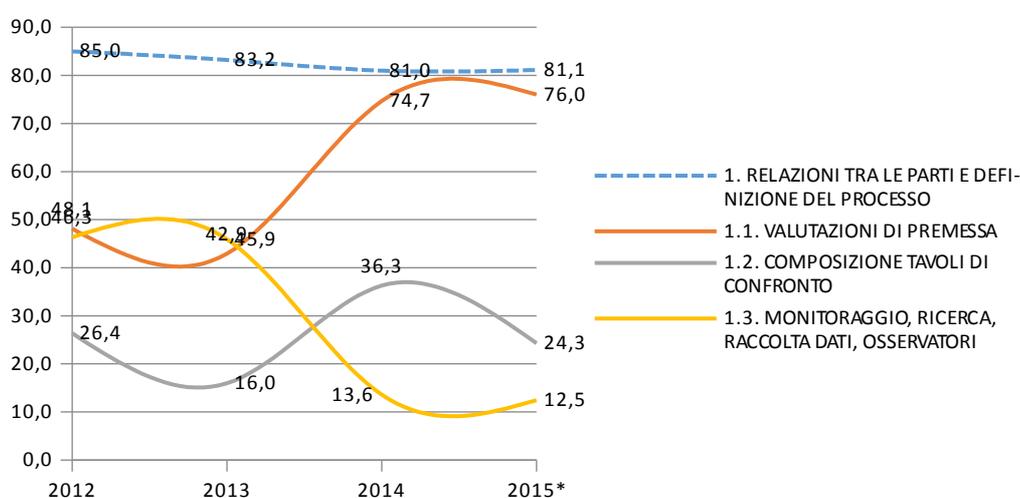
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

### Area 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo

Le prime due aree tematiche dello schema di classificazione della contrattazione sociale esprimono alcuni indicatori di qualità e di salute della contrattazione stessa. Difatti, lo stato delle relazioni tra le parti (Area 1) e della partecipazione e promozione di cittadinanza attiva per i cittadini (Area 2) rappresenta senz'altro una spia di un approccio negoziale aperto. Naturalmente, la qualità dei complessi processi di relazione tra le parti non possono essere dedotti solo attraverso la forma dei documenti negoziali, tuttavia le indicazioni sono ugualmente preziose.

Grafico 21, Area 1 – Relazioni tra le parti e definizione del processo (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

L'area delle *Relazioni tra le parti e definizione del processo negoziale* rappresenta quindi un indicatore indiretto della salute del metodo e delle procedure negoziali. La formalizzazione del processo negoziale è un aspetto particolarmente importante nella contrattazione sociale, e attiene al metodo dei rapporti tra le parti. In tale formalizzazione rientrano accordi e protocolli specifici sulle relazioni sindacali, per quanto assai rari e disomogenei sul piano territoriale. In misura assai più ampia, invece, nelle premesse degli accordi sono riportate dichiarazioni comuni di intenti, valutazioni sulle politiche – specie nazionali – che incidono sulle scelte di bilancio e programmatiche, oltre che considerazioni generali sulle priorità da perseguire.

Anzitutto, risulta una sostanziale costanza negli anni 2012-2015 della presenza dell'Area 1, con valori compresi tra 81% e 85% degli accordi. Ciò non significa che il restante 15%-20% di accordi siano stati definiti senza una vera e propria prassi di relazioni sindacali, ma solo che questa non è richiamata – in forme anche assai variegata – nei documenti stessi. La voce specifica più ricorrente è quella delle *Valutazioni di premessa* (76% nel 2015) dietro la quale ricorrono formulazioni e brani di diverso genere: posizioni comuni intorno alle politiche governative e all'andamento economico e sociale, oppure più dettagliati resoconti dell'attività amministrativa

dell'anno precedente quali premesse alla contrattazione in atto. Nel 2015 va inoltre segnalata la quota ristretta ma non irrilevante di nuovi accordi specifici sulle relazioni sindacali; in genere tali accordi aggiungono alla pura e semplice affermazione del mutuo riconoscimento tra le parti quali interlocutori negoziali, anche un affinamento tecnico delle procedure, che in qualche modo può ricordare il modello applicato nelle relazioni industriali a proposito dei meccanismi di informazione, consultazione e partecipazione. Difatti, dopo la premessa generale, tali accordi definiscono il campo e le materie oggetto di confronto, garantiscono un numero minimo ma certo di incontri nel corso dell'anno, stabiliscono margini di autonomia e vincoli tra le parti per evitare iniziative unilaterali, includono la possibilità di avvalersi nel confronto negoziale anche di consulenze e competenze tecniche oltre ai dati offerti dalle strutture informative delle amministrazioni. Per giunta, tali accordi introducono stabilmente il principio del monitoraggio e della verifica degli esiti, oltre che il diritto all'informazione per i cittadini. Nel corso del 2015 si restringe la *Composizione di tavoli di confronto* specifici (dal 36,3% al 24,3%), mentre è sostanzialmente stabile la voce 1.3 (12,5% nel 2015), che sostanzialmente individua momenti – ma non necessariamente gli strumenti – di verifica dell'applicazione degli accordi.

Al di là del dato contingente del 2015, in generale i valori mostrano una transizione da una prevalenza di momenti di verifica (dei principi generali e delle misure concrete negoziate) con un minor peso dei momenti di confronto intorno all'approfondimento di specifiche materie, progetti, interventi, verso un modello in cui a prevalere sono i tavoli di confronto, ovvero in qualche misura l'elemento progettuale e tecnico concertato.

#### *Area 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva*

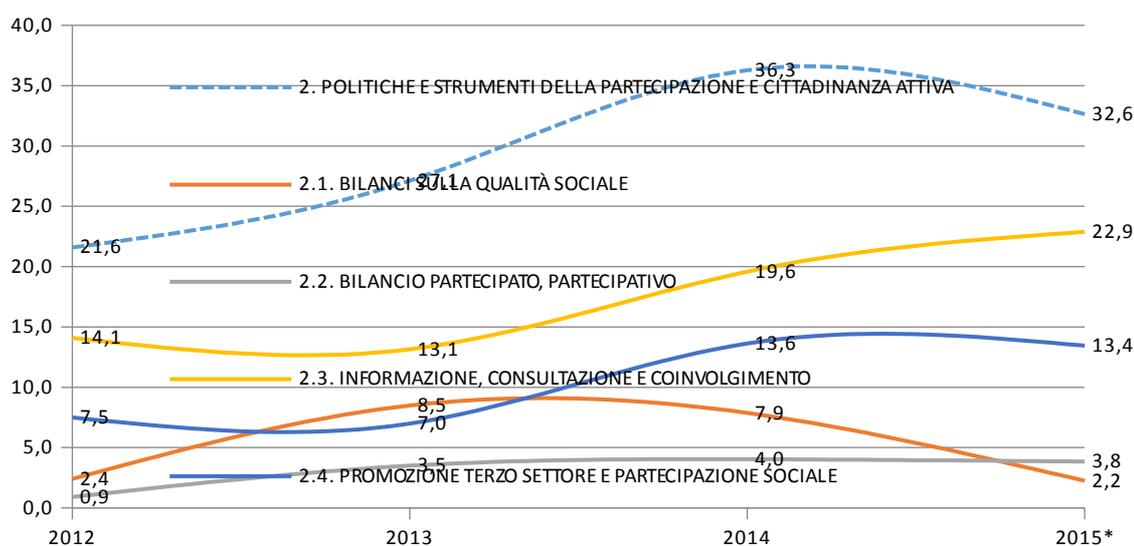
L'area della *Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva* comprende le iniziative attinenti principalmente al metodo del confronto con la cittadinanza, con le organizzazioni sociali, il non profit, in materia di informazione, comunicazione, consultazione e partecipazione nonché di *accountability* della pubblica amministrazione stessa. La definizione di strumenti di informazione, partecipazione, coinvolgimento dei cittadini, nelle forme più varie, dovrebbe essere insita nel metodo stesso della contrattazione sociale. Difatti, l'area 2 presenta voci tematiche specifiche che attengono sia a strumenti di trasparenza amministrativa e informazione dei cittadini sia a momenti di maggiore coinvolgimento e promozione della partecipazione sociale.

Osservando i dati nel loro andamento nel periodo 2012-2015 è possibile segnalare alcune tendenze che indicano un cambiamento dei riferimenti alla partecipazione presenti negli accordi. A livello generale, l'Area 2 è ormai un elemento consolidato all'interno delle intese: negli ultimi due anni si ritrova all'incirca in un terzo dei documenti (vd. Grafico 22). Più in dettaglio, questi valori si compongono di iniziative in ascesa e in progressiva diminuzione. Se, da una parte, decresce la presenza dei *Bilanci sulla qualità sociale* (bilancio sociale, di genere, ambientale) che si attestano sul 2,2% nel 2015; risultano stabili ma marginali i processi di consultazione di *Bilancio partecipativo* (intorno al 4% negli anni più recenti). Altre voci contribuiscono alla crescita complessiva dell'Area; in particolare, vi sono i *Percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei cittadini*, che per il 2015 si ritrovano nel 22,9% degli accordi (intorno al 14% nel 2012). Sotto questa voce emergono iniziative di vario genere: dal rilancio degli sportelli informativi rivolti ai cittadini (Informagiovani, Urp, ecc.) a iniziative specifiche di informazione e facilitazione dell'accesso rispetto alle misure definite negli accordi stessi. Questo orientamento

all'informazione spesso non è meglio definito, e rappresenta in intento di massima segnalato nei documenti; in altre occasioni si specificano i servizi dedicati (Uffici relazioni con il pubblico, sportelli informativi dei servizi sociali o degli assessorati comunali). Sotto traccia emerge la difficoltà di individuare servizi di informazione effettivamente capaci di coniugare informazione e presa in carico complessiva, specie laddove molte misure di agevolazione necessiterebbero di una gestione integrata capace di rispondere alla domanda specifica dei cittadini, ma anche di offrire proattivamente il ventaglio di opportunità a cui il cittadino avrebbe diritto al di là della richiesta con cui si presenta presso gli uffici pubblici. Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso delle agevolazioni tariffarie, fiscali e tributarie; difatti, anche per coprire le lacune delle pubbliche amministrazioni in alcuni territori gli accordi stessi hanno previsto che l'informazione e – in parte – la presa in carico delle domande veda coinvolti anche i servizi del sindacato (patronato, Caf).

Altra voce in crescita nel periodo è la *Promozione del Terzo settore e partecipazione sociale* (13,4% degli accordi, nel 2015). Questa voce, che allude prevalentemente alle iniziative di sostegno al campo associativo e al volontariato va comunque letta insieme ad altre voci tematiche presenti soprattutto nell'area delle politiche sociali in senso stretto (affidamento di prestazioni in convenzione o mediante contributi mirati per interventi contro la povertà, o attività integrative di sostegno a disabilità e non autosufficienza, ecc.). In questo caso, con la voce 2.4 sono stati segnalati contributi economici, servizi e opportunità di accesso e gestione di strutture comunali rivolte alle associazioni del territorio, in genere non vincolati a una prestazione specifica offerta dall'associazione; ma si ritrova anche la promozione del volontariato civico dei cittadini, in questo caso slegato da controprestazioni (come comincia invece a comparire nei capitoli dedicati al contrasto della povertà e per l'inclusione sociale).

Grafico 22, Area 2 – Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

### *Area 3. Pubblica amministrazione*

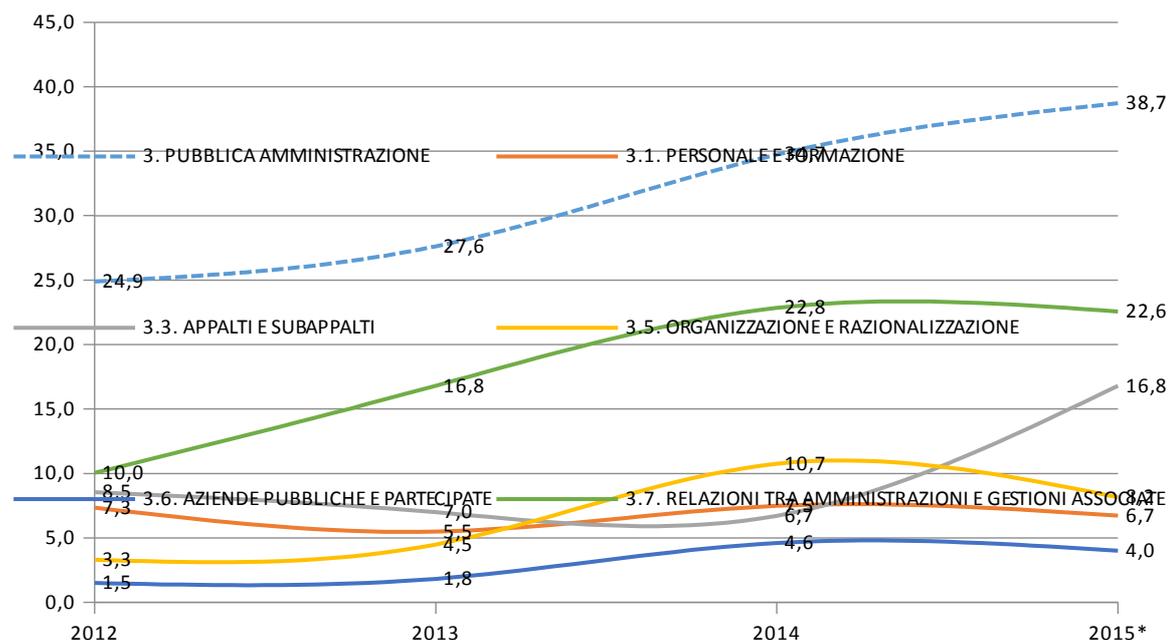
Le politiche locali più strettamente legate alla *Pubblica amministrazione* rappresentano un fronte decisivo per l'azione negoziale del sindacato. Questo per motivazioni che spaziano su più livelli: per le necessità di riforma spinte dal Testo unico degli enti locali, per i provvedimenti di trasformazione delle province, per la costante necessità di implementare le strutture del welfare locale (uffici di piano, consorzi dei servizi, ambiti sociali e distretti sanitari, ecc.). La contingenza di questi anni, inoltre, a causa dell'austerità calata sugli enti locali – sia con il taglio dei trasferimenti centrali sia con le nuove e incerte normative fiscali e tributarie – ha reso via via più necessaria non solo la contrattazione ma anche il coinvolgimento del sindacato nei processi di cambiamento degli apparati chiamati ad adattarsi a questi processi.

Tra tutte le aree tematiche affrontate nella contrattazione sociale, quella della Pubblica amministrazione è l'unica che mostra un trend netto e univoco nel corso del periodo: una crescita che dal 24,9% del 2012 giunge fino al 38,7% del 2015. Va ricordato, tuttavia, che questa crescita non è omogenea, ma si concentra maggiormente in determinate zone del paese (particolarmente Centro e Nord-est, e al loro interno in specifiche regioni). Sotto l'aspetto contenutistico, la crescita della contrattazione sui temi della pubblica amministrazione è sostenuta soprattutto dai confronti su *Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate* (10% nel 2012 e 22,9% nel 2015); si tratta a ogni modo di una voce eterogenea, ancora largamente presidiata da cenni e rimandi ai servizi associati sovracomunali – ma all'interno di accordi sui bilanci di previsione dei singoli comuni – o degli stanziamenti di quote capitarie per finanziare i consorzi territoriali dei servizi sociali. Più raramente gli accordi presentano una declinazione progettuale del tema, e cioè linee guida e orientamenti rivolti al rafforzamento e all'estensione delle gestioni associate o dei vincoli associativi tra comuni. Prevale quindi nei documenti un'azione ordinaria, rispetto a quanto già consolidato, invece di un rilancio della governance e della riorganizzazione vera e propria dei servizi. Peraltro, va segnalato che pur a fronte di una vasta platea di comuni italiani attualmente inclusi in strutture associative (Unioni di comuni), gli accordi con questi interlocutori sono decisamente pochi: in parte per una ancora troppo limitata autonomia – e consistenza – dei bilanci delle Unioni stesse; ma anche per la ritrosia dei singoli comuni a determinare regole condivise ed omogenee per servizi ed erogazioni proprie, nei campi più vari: regolamenti Isee, contributi contro la povertà, detrazioni ed esenzioni dalla compartecipazione, iniziative di inclusione lavorativa, contributi all'associazionismo sociale e culturale, ecc.

La voce che traina la crescita dell'Area 3 nel 2015 è senza dubbio *Appalti e subappalti* (16,8% nel 2015, contro valori inferiori al 10% negli anni precedenti). Ciò riflette soprattutto l'inserimento all'interno degli accordi di clausole sociali per gli appalti, verifiche di legalità e rispetto dei contratti collettivi; ma anche sperimentazioni che si connettono con gli interventi di inclusione sociale (priorità negli appalti alle aziende che inseriscono personale con voucher, segnalato dai servizi sociali) e clausole in deroga alla normativa del Jobs act sui licenziamenti (Dlgs 23/2015) specie nel caso di cambio di appalto, e quindi di nuova assunzione del personale precedentemente occupato attraverso il cosiddetto contratto a tutele crescenti. Di certo sarà un campo che impegnerà intensamente il sindacato nel 2016 e negli anni successivi, anche per le conseguenze dell'introduzione del nuovo Codice degli appalti (Dlgs 50/2016 – *Codice degli appalti pubblici e concessioni di lavori, servizi e forniture*).

Una presenza più limitata mostrano voci cruciali nei percorsi di ammodernamento della pubblica amministrazione: *Politiche del personale e formazione* (6,7%), *Organizzazione e razionalizzazione* (8,2%) e *Aziende pubbliche e partecipate* (4%). Questi sono temi di confronto che necessariamente avrebbero bisogno di sviluppare percorsi tecnici e anche di contrattazione nei luoghi di lavoro, attraverso il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali del lavoro pubblico (una partecipazione che i dati sulle parti coinvolte hanno segnalato come assai deficitaria).

Grafico 23, Area 3 – Pubblica amministrazione (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

#### Area 4. Politiche di bilancio

Nel complesso, l'area delle *Politiche di bilancio* riflette la natura profonda della contrattazione sociale e il suo legame con la negoziazione intorno ai bilanci di previsione dei comuni. Nel dettaglio, tuttavia, va evidenziato che la percentuale di accordi siglati sotto questa tematica sia passata negli anni più recenti da circa l'80% a circa il 60% degli accordi. Solo in parte ciò è dovuto all'aumento – assai contenuto – di accordi su tematiche specifiche o a livelli sovracomunali. Emerge piuttosto una tendenza a concludere accordi meno ampi e diversificati delle diverse aree che attengono alle politiche sociali locali, configurando quindi intese mirate a questioni di emergenza o di particolare rilievo (vd. tasse e tributi locali). È assai meno praticato un approccio complessivo al confronto sulla struttura del bilancio per ciò che concerne la spesa sociale e il suo finanziamento. Questo si deve anche alla presa d'atto che i tempi delle intese sui bilanci, anche quando sono nominalmente definite tali nei titoli degli accordi, si collocano sempre più in là nel corso dell'anno, in periodi nei quali le principali scelte delle amministrazioni sono state già compiute in autonomia rispetto al confronto negoziale.

Va anche sottolineato che il confronto sui bilanci solo marginalmente si applica ad accordi più

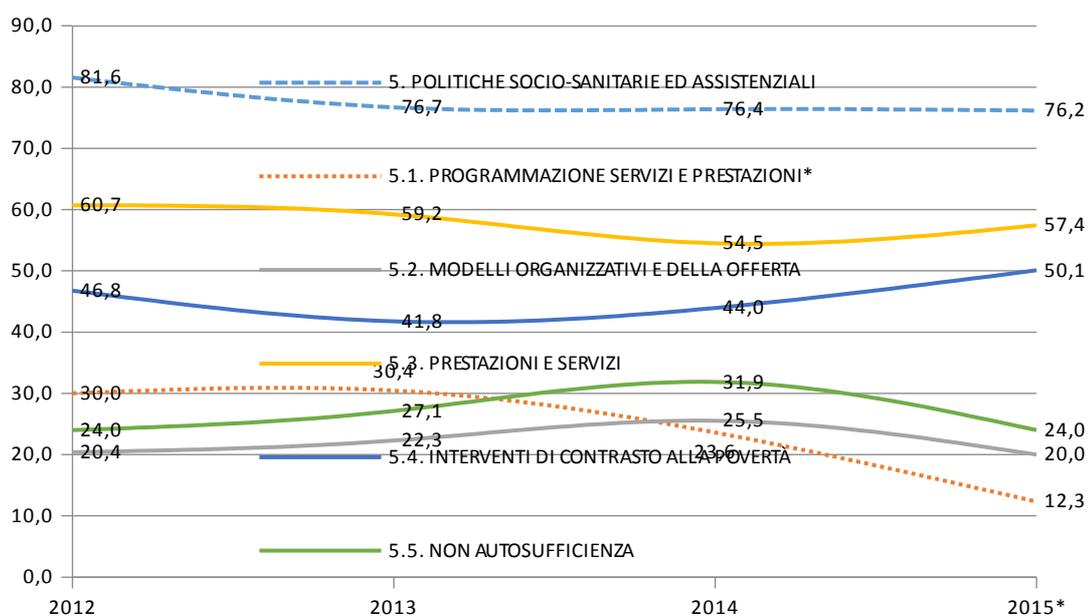
ampi, che tengano conto dell'intero mandato amministrativo o che abbiano una cornice pluriennale. E peraltro il confronto organico sui consuntivi è altrettanto rarefatto.

#### Area 5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali

Le *Politiche socio-sanitarie e assistenziali* rappresentano il cuore, insieme a quelle fiscali tributarie e tariffarie, della contrattazione sociale territoriale. Nel complesso, essa si attesta negli anni più recenti su valori compresi tra il 75% e l'80% degli accordi sottoscritti (76,2% degli accordi 2015).

L'area 5 è decisamente vasta e raccoglie interventi variegati; per giunta, con essa vengono registrati sia gli interventi che consistono in servizi e prestazioni sia alcuni aspetti dell'organizzazione, della programmazione e della governance del sistema dei servizi sociali territoriali (vd. Grafico 24). Questo risulta rilevante specie confrontando i dati sulle *Prestazioni e servizi* (tra 55% e 60% nel periodo, 57,4% nel 2015) con i *Modelli organizzativi e dell'offerta* (tra 20% e 25%) e la *Programmazione sociale, sanitaria, integrata* (in calo dal 30% del 2012-2013 al 12,3% del 2015, sebbene con gli accordi lombardi sui Piani di zona si raggiunga il 20%). Prestazioni e servizi sono trattati negli accordi in termini di conferma, estensione al margine dell'offerta, regolazione dei meccanismi di compartecipazione. Assai limitati gli interventi sulle strutture e sulla governance (appalti, gestione diretta, concessione, ecc.). Scarso è il coinvolgimento di altri enti, per quanto appaiano fondazioni territoriali ed enti del Terzo settore a proposito dei servizi integrativi. Rispetto ai *Modelli organizzativi e dell'offerta*, si registra un andamento altalenante specie riguardo gli elementi di maggiore qualità: Carte dei servizi, sportelli sociali, meccanismi di accreditamento e affidamento delle prestazioni.

Grafico 24, Area 5 – Politiche socio-sanitarie ed assistenziali – tematiche di secondo livello (accordi, 2012-2015\*)

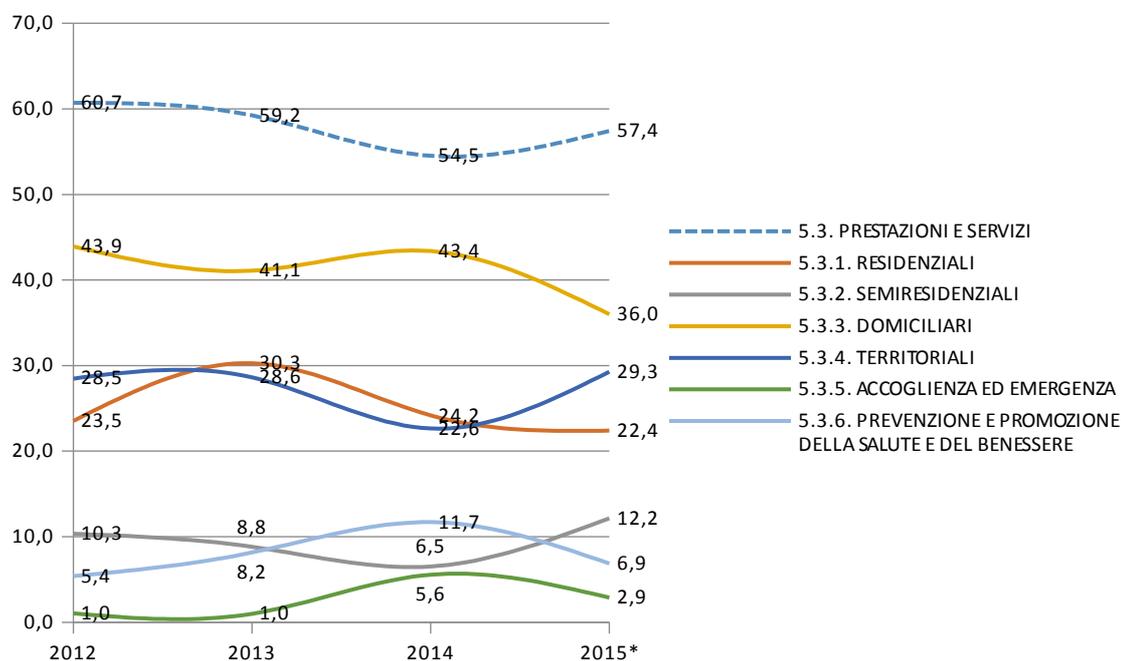


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Il peso complessivo dell'Area 5 è sostenuto sempre più dagli *Interventi di contrasto della povertà*: 50,1% degli accordi del 2015. Interventi su cui l'attenzione da prestare è massima: sia per la criticità della questione sociale sottostante sia per le intersezioni con le politiche attive e di inclusione lavorativa. Non va trascurato, inoltre, che sebbene dal punto di vista analitico tali interventi siano inseriti nell'area delle politiche sociali in senso stretto, ma sul terreno molte iniziative concrete risultano non integrate nella struttura dei servizi. Sullo sfondo appare soprattutto la mancanza di una politica nazionale, ma anche l'assenza di un dispositivo stabile del contrasto della povertà a livello territoriale – che pure sta certamente stimolando alcune sperimentazioni, specie valorizzando la sussidiarietà degli attori organizzati e associativi del territorio –. Permane l'impressione di iniziative fortemente disomogenee e, nella scarsa integrazione tra promozione sociale, inclusione e sostegno, esse paiono ripiegare sull'assistenzialismo di stampo caritativo, con pericolosi scivolamenti verso la stigmatizzazione stessa dei poveri, chiamati a legittimare la richiesta di assistenza che sfuma da diritto soggettivo a contropartita di servizi per la collettività o inserimento in percorsi di *workfare*. Occorre sottolineare che la stabilità apparente dell'Area 5 è sostenuta proprio dal maggior "movimento" che avviene nei campi del contrasto alla povertà; tutto ciò, a parte gli interventi gestiti attraverso la presa in carico dei servizi sociali, solitamente non risulta integrato nel sistema dei servizi.

Uno sguardo al dettaglio delle voci presenti nell'area *Prestazioni e servizi* consente alcune valutazioni più mirate (vd. Grafico 25). Anzitutto, la tipologia più presente negli accordi è quella dei *Servizi domiciliari*, che nel 2015 vede un calo sensibile (dal 41%-43% degli anni 2012-2014 al 36% del 2015), e una trattazione prevalente sui temi della compartecipazione. I *servizi residenziali* scendono al 22,4%, ma al di là dei movimenti percentuali l'elemento caratterizzante più diffuso fa riferimento alle incertezze di sostenibilità finanziaria per gli enti locali in seguito all'introduzione del nuovo Isee. La crescita delle voci *Servizi territoriali* (29,3%) e semiresidenziali (12,2%) riflette anche una certa vivacità delle iniziative locali: da una parte nell'orientamento di molti territori verso la medicina di prossimità, di intervento, dalla dimensione articolata e integrata (Case della salute, laboratori, ambulatori territoriali, sperimentazioni con i medici di medicina generale, ecc.); dall'altra nell'investimento specie a livello di ambiti sociali per l'apertura di Centri diurni rivolti a disabili. Il tema della prevenzione, per quanto in calo nel 2015 (6,9%) è un campo promettente della contrattazione, specie laddove coinvolge sia i servizi del territorio sia il tessuto sociale e associativo: progetti di salute in ottica di genere, contributi per odontoiatria "solidale", corsi e informazioni su alimentazione e benessere.

Grafico 25, Area 5 – Politiche socio-sanitarie ed assistenziali – Prestazioni e servizi (accordi, 2012-2015\*)

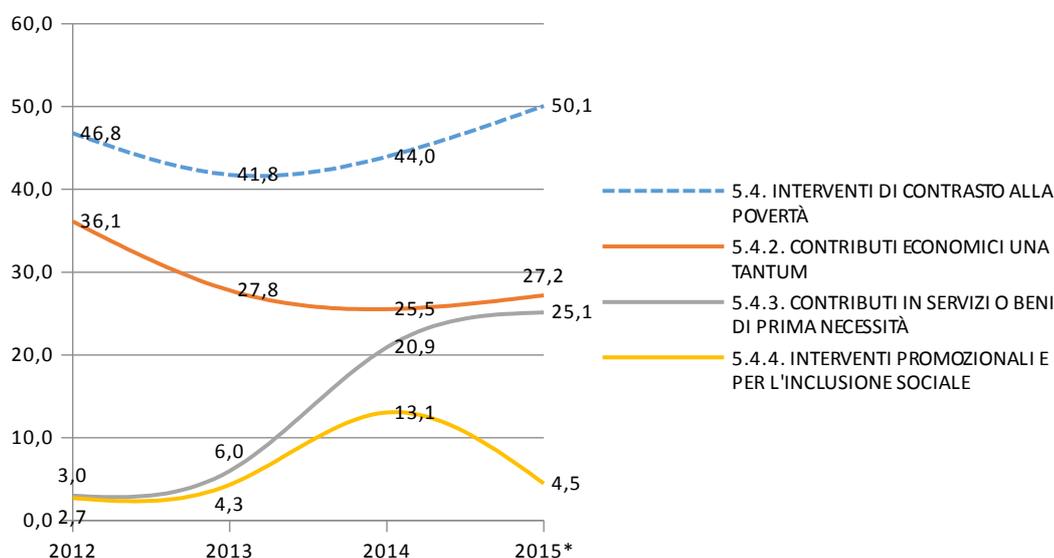


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

L'osservazione più dettagliata degli *Interventi di contrasto della povertà* (nel complesso, il 50,1% degli accordi) presenta una fisionomia duale: da una parte la consistenza dei *Contributi economici* (27,2%) sia diretti sia indiretti, attraverso i contributi per individui e famiglie in difficoltà presi in carico dai servizi sociali (nelle esperienze più strutturate in base a bandi specifici) o mediante l'esenzione dalla compartecipazione ai costi e l'accesso agevolato ai servizi. Dall'altra la crescente componente dei *Contributi in servizi o beni di prima necessità* (25,1%), mentre sono marginali gli *Interventi promozionali e per l'inclusione sociale* (4,5%). La crescita del sostegno di base e di prima necessità (carte acquisto, vestiario, distribuzione alimenti, *ticket service* per i farmaci, "rigenerazione" dei pasti non consumati nelle mense scolastiche, in alcune zone montane anche contributi per legna da ardere, ma anche accordi con la piccola distribuzione per il calmieramento o agevolazioni sui prezzi) non accentua solo il carattere emergenziale e assistenziale degli interventi contro la povertà, ma introduce una separazione tra il campo delle azioni strutturali, inserite nel sistema dei servizi, della bandistica, dei regolamenti e dell'applicazione dell'Isee e quello delle iniziative d'assistenza, spesso curate in proprio dal campo associativo e dal volontariato sociale (spesso solo riconosciute, e non co-progettate con le amministrazioni). In entrambi i casi è cruciale il sistema di finanziamento delle iniziative: solo in poche esperienze si è tentato il coinvolgimento di fondazioni bancarie e altri enti nella creazione di fondi sociali o di solidarietà integrati con le iniziative istituzionali delle amministrazioni; l'uso di risorse proprie comunali per il contrasto della povertà resta complesso, segnalato da alcune iniziative sostanzialmente simboliche: il ricorso al 5 per mille delle amministrazioni, la riduzione delle indennità di carica a favore degli interventi sociali.

Grafico 26, Area 5 – Politiche socio-sanitarie ed assistenziali – Contrasto alla povertà (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

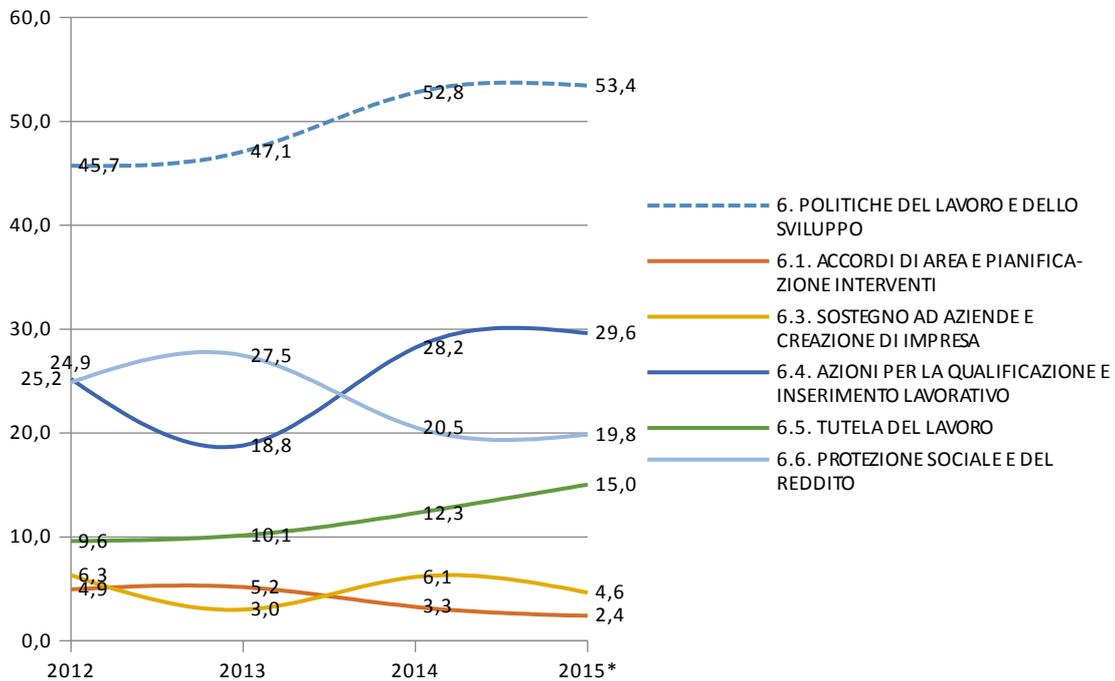
#### Area 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo

Per quanto le competenze degli enti locali prevalentemente impegnati nella contrattazione sociale non prevedano ampi strumenti di intervento, le *Politiche del lavoro e dello sviluppo* – nella loro declinazione locale e sociale – vedono una presenza rilevante nei percorsi negoziali. Il suo peso complessivo risulta in crescita nel periodo 2012-2015 (da 45,7% al 53,4%, vd. Grafico 27), frutto di diversi andamenti e ricomposizioni delle voci interne. Restano marginali gli accordi di sviluppo locale (*Accordi di area e pianificazione*, tra 2,5% e 5% nel periodo), per quanto in alcune aree del Nord siano maggiormente diffusi anche con il coinvolgimento delle associazioni datoriali, delle fondazioni di origine bancaria, delle associazioni del territorio. Tuttavia, ancora più rara risulta in tali accordi la ripartizione effettiva dei compiti e degli obiettivi di ciascuna delle parti coinvolte, in un'ottica di vero e proprio accordo di programma.

Il sostegno diretto alle imprese registra valori leggermente superiori (tra circa 4,5% e 6,5%), ma si concentra su una dimensione più ristretta – spesso quella comunale – limitandosi ad alcuni interventi per contributi alle imprese o agevolazioni fiscali e tributarie, anche in relazione all'adesione delle imprese stesse a piani di inserimento lavorativo.

I due gruppi di voci più significativi all'interno dell'Area 6 sono *le Azioni per la qualificazione e inserimento lavorativo* (29,6%) e *la Protezione sociale e del reddito* (19,8%), che mostrano un'inversione dei rispettivi pesi a partire dal 2014. Le iniziative di *Tutela del lavoro* (15% nel 2015) risultano in costante crescita nel periodo, in particolare grazie alla diffusione di accordi sulla regolazione degli appalti pubblici.

Grafico 27, Area 6 – Politiche del lavoro e dello sviluppo (accordi, 2012-2015\*)



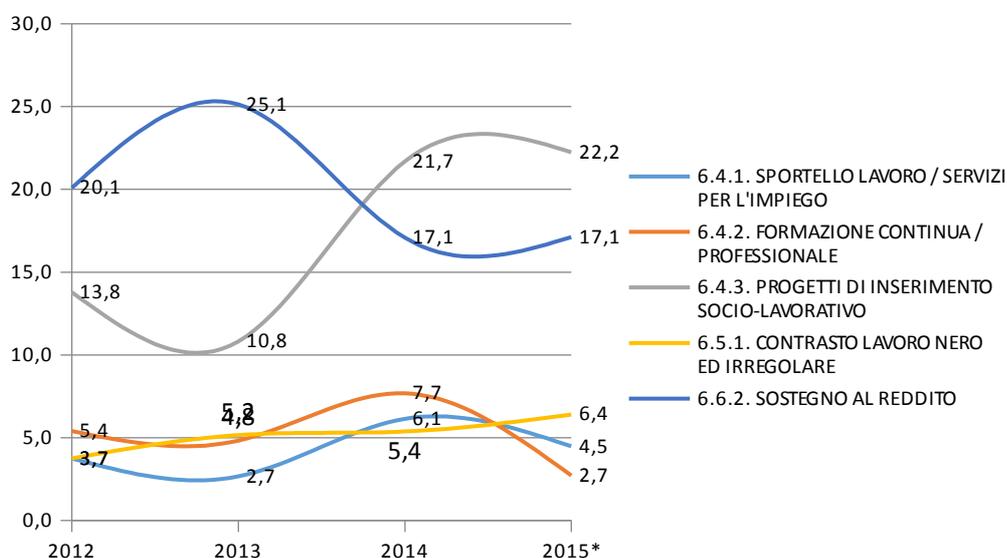
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Osservando in maggiore dettaglio le singole voci tematiche (vd. Grafico 28), anzitutto emerge come il campo delle *Azioni per la qualificazione e inserimento lavorativo* (voce 6.4) sia sostenuto soprattutto dagli interventi di *Inserimento lavorativo* (raddoppiati in quattro anni: dal 10-13% al 22,2% del 2015) mentre risulta carente, quantomeno a livello comunale, il raccordo con i *servizi per l'impiego* (4,5%) e con i progetti di *formazione continua/professionale* (2,7%).

Al di là di buone pratiche occasionali, ad esempio con il coinvolgimento delle scuole professionali del territorio, non vi è integrazione tra queste fasi e dimensioni dell'inserimento lavorativo, il quale pare orientarsi verso un legame sempre più stretto con gli interventi di contrasto della povertà. Difatti, sotto la voce *Progetti di inserimento socio-lavorativo* appaiono iniziative assai varie con caratteri altrettanto diversificati: per modalità di inserimento (borse lavoro, cantieri di lavoro, ecc.), per beneficiari (disoccupati, inoccupati, lavoratori in mobilità, incapienti, precari, ecc.), per criteri di accesso (utilizzo dell'Isee, o meno), per coinvolgimento del Terzo settore nella selezione o nel tutoraggio delle persone inserite, per sostegno diretto o indiretto alle imprese (nel caso di inserimenti lavorativi nel settore privato), presenza o assenza di controprestazioni (la costituzione di leve civiche, con un ibrido tra volontariato e lavori socialmente utili), possibilità di integrazione e formazione, coinvolgimento degli uffici comunali dei servizi per il lavoro, sostanziale assenza di relazioni con i servizi per l'impiego. Tutto questo senza considerare l'estrema varietà delle modalità di riconoscimento economico e di pagamento di fatto: voucher Inps, rimborsi, contratti a termine.

Grafico 28, Area 6 – Politiche del lavoro e dello sviluppo – voci di Terzo livello (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Altra voce specifica di particolare rilievo è quella relativa alle misure di *Sostegno al reddito* (17,1%), sotto la quale appaiono i molteplici “Fondi anticrisi” costituiti dalle amministrazioni locali a partire soprattutto dal 2009-2010. Nonostante la definizione sia ormai invalsa nell’uso degli accordi e delle iniziative delle amministrazioni, molto di frequente tali fondi si configurano come meri stanziamenti annuali e mancano di una dimensione strutturale. Naturalmente vi sono delle eccezioni, peraltro arricchite da articolazioni ulteriori dei fondi a seconda degli obiettivi (casa, educazione, inclusione sociale, crisi occupazionali, ecc.) e da un ampliamento dei soggetti beneficiari (in principio più centrati sulle figure in crisi ma dotate ancora di una posizione occupazionale, per quanto fragile: lavoratori in mobilità, Cassa integrazione guadagni ordinaria o straordinaria, o che avevano subito riduzioni di orario e salario).

Nei casi più interessanti, alle erogazioni dei fondi sono connessi piani personalizzati a cura dei servizi sociali o di specifici gruppi di lavoro anticrisi che tengono in conto altre eventuali agevolazioni (per l’accesso agevolato ai servizi e al pagamento di tasse, tariffe e tributi locali). Va sottolineato che il calo di questa voce va di pari passo all’aumento dei progetti di inserimento lavorativo e delle misure strettamente anti-povertà, segnalando uno scivolamento da politiche locali di attenuazione e sostegno temporaneo alle situazioni di crisi occupazionale a iniziative di contrasto della sempre più strutturata e consolidata area delle povertà.

Queste scelte comportano naturalmente un travaso di risorse, in un gioco spesso a somma zero che fa i conti principalmente con i limiti di bilancio degli enti locali. In questo modo l’emergenza povertà corre il rischio di erodere quel set di strumenti che hanno configurato di fatto una sorta “ammortizzatore sociale municipale” che l’inventiva della contrattazione sociale aveva concepito nel periodo iniziale della crisi: mediante “fondi sociali” e “anticrisi” che garantivano un sostegno

integrato al reddito anche mediante esenzioni e contributi per l'affitto o per i servizi pubblici locali e quelli sociali in senso stretto.

#### *Area 7. Politica locale dei redditi e delle entrate*

L'area *Politica locale dei redditi e delle entrate* rappresenta, insieme alle politiche sociali, uno dei campi di intervento maggiormente trattati nella contrattazione sociale. La sua posizione complessiva è difatti prevalente, e si attesta nel periodo 2012-2015 tra 80% e 85% degli accordi (vd. Grafico 29).

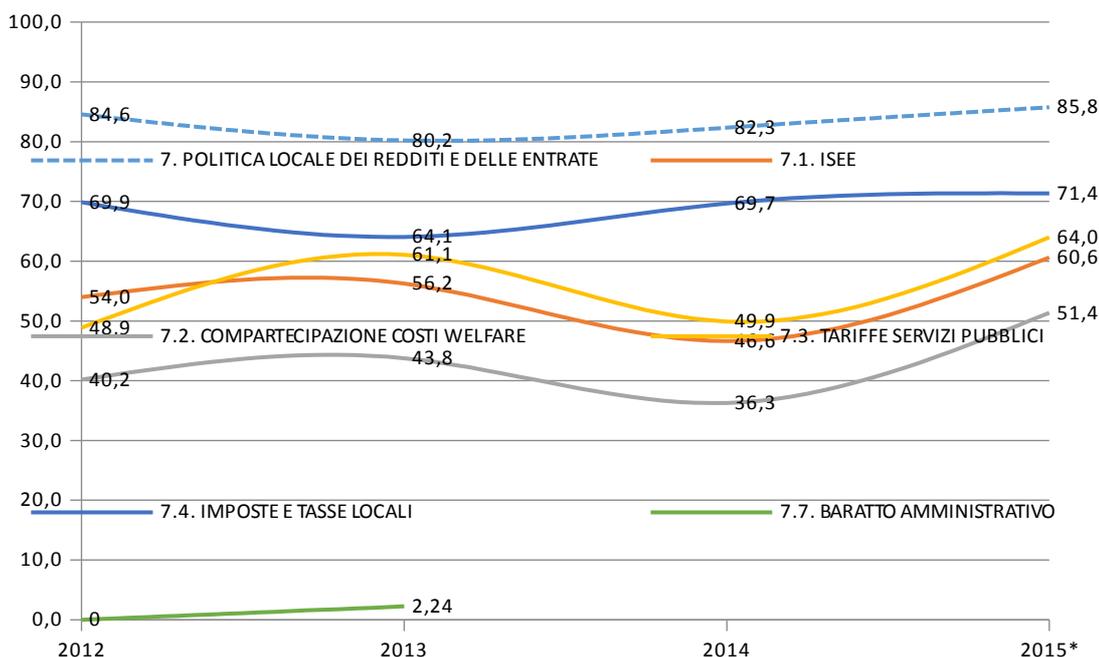
La parte più consistente delle voci dell'Area 7 è rappresentata dalle *Imposte e tasse locali* (71,4% nel 2015), e ciò non sorprende se si pone attenzione, da una parte, alla situazione critica delle finanze locali e del bisogno di diversi gruppi sociali di vedere alleggerito il proprio carico fiscale; ma anche, dall'altra, se si considera la necessità di continuo adattamento degli schemi di fiscalità locale ai repentini cambiamenti della normativa nazionale, specie in relazione alle tasse sulle abitazioni e alle tariffe sui rifiuti urbani.

Le due curve a cui corrisponde l'andamento della regolazione e dell'utilizzo dell'*Isee* e la voce *Compartecipazione ai costi del welfare* hanno uno sviluppo sostanzialmente analogo nel periodo, pur tra crescita e diminuzione (toccano, rispettivamente, il 60,6% e il 51,4% degli accordi 2015). Ciò segnala, in via generale, una affermata generalizzazione dell'*Isee* quale strumento di accesso agevolato e diversificato a un ampio spettro di servizi comunali e del territorio: dal campo socio-sanitario a quello dei servizi per l'infanzia. Un andamento analogo, almeno negli anni più recenti, si riscontra per il gruppo di voci *Tariffe servizi pubblici* (64,% degli accordi 2015); in parte l'analogia è spiegata da fattori contingenti, ovvero dalla pressione tariffaria e da aumenti dei costi dei servizi di igiene urbana oltre che dal passaggio alla Tari. Allo stesso tempo, si segnala come la stessa tariffa dei rifiuti rientri sempre più nel campo dell'utilizzo dell'*Isee* per eventuali riduzioni, esenzioni, restituzioni, mentre rimane ancora marginale nel caso dell'applicazione – estensiva, per certi versi, rispetto alle intenzioni della norma – a provvedimenti simili riguardanti la modulazione dell'*Irpef* locale e della (ormai ex) Tasi.

Da segnalare una nuova voce per l'analisi della contrattazione del 2015, in virtù della normativa introdotta con il cosiddetto decreto Sblocca Italia, convertito in Legge 164 del 2014: il *Baratto amministrativo* (2,2% degli accordi 2015, per un totale di 14 documenti). L'ampiezza e le modalità del provvedimento sono ancora incerte, anche in seguito alle indicazioni fornite dalla Corte dei conti dell'Emilia Romagna che ha stabilito che il "baratto" (attività di pubblica utilità per abbattere o annullare contributi fiscali/tariffari dei cittadini in difficoltà) non possa riguardare debiti pregressi, altrimenti configurando danno erariale per le amministrazioni che dovessero precedere in tal senso, e dovrebbe invece concentrarsi su attività congruenti con il beneficio rivolto ai cittadini (es. Tari e attività di igiene urbana o manutenzione del verde, ecc.). Al di là delle questioni giuridiche e procedurali, l'eventuale adozione del baratto amministrativo non risulta necessariamente integrata con il sistema di agevolazioni ed esenzioni presenti nei regolamenti dei comuni. A rigore, un sistema progressivo e ispirato al sostegno dei cittadini in difficoltà non dovrebbe produrre la necessità di un ulteriore provvedimento, quale il baratto amministrativo, che rappresenta un ibrido – poco integrato – tra tali misure e una spinta al contributo dei cittadini alla cura e alla gestione dei beni comuni mediante il volontariato civico.



Grafico 29, Area 7 – Politica locale dei redditi e delle entrate (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Il dettaglio delle singole voci vede anzitutto la preminenza dei temi fiscali (vd. Grafico 30), con l'addizionale Irpef (53,6%) che sopravanza la trattazione della Tasi (52,3%) e dell'Imu (46,6%), quest'ultima in calo nella contrattazione sociale anche per le implicazioni residuali dovute all'esclusione dell'abitazione principale. Tuttavia, in alcuni comuni i regolamenti Imu hanno introdotto aliquote di vantaggio per alcune tipologie di abitazioni concesse in affitto a canone concordato, o comunque secondo i criteri degli accordi territoriali per la locazione. Per quanto riguarda Tasi e addizionale Irpef, gli interventi in genere confermano i valori (già spesso vicini ai massimi consentiti dalla normativa), lavorando sul sistema di detrazioni – differenziato per rendite catastali, nel caso della Tasi –, restituzioni con la costituzione di fondi specifici, e una regolazione dell'Irpef locale in base a principi di progressività, istituendo fasce con aliquote differenziate e soglie di esenzione (in base al reddito imponibile, ma anche in base a Isee). Da segnalare che questi interventi risultano contrattati soprattutto nei piccoli comuni, specialmente la progressività dell'Irpef locale.

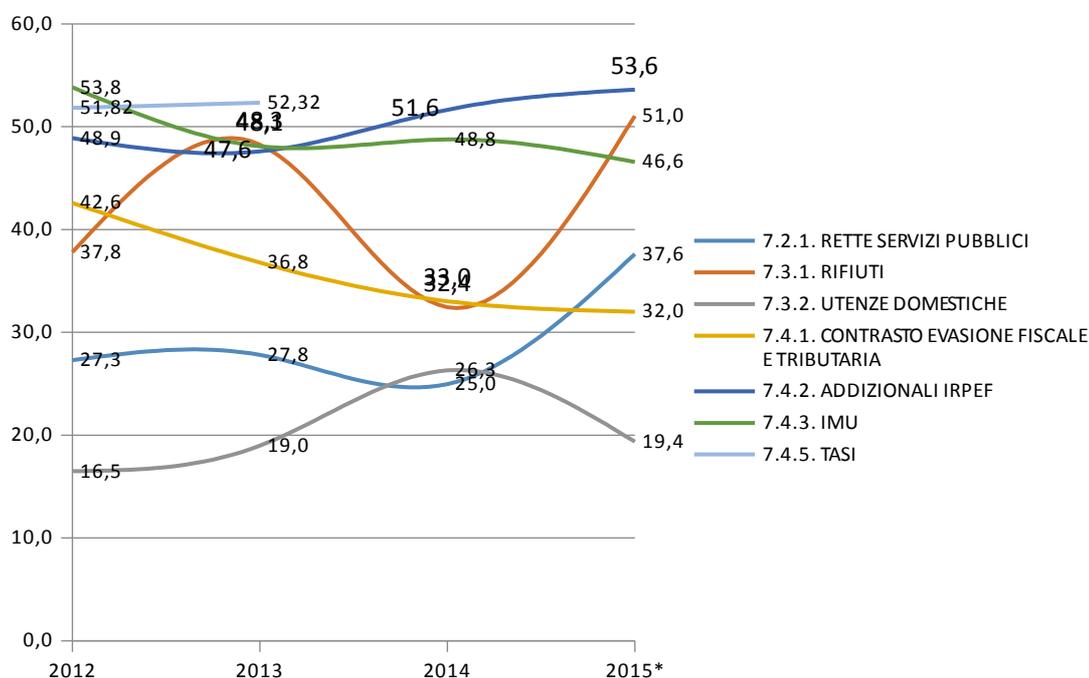
Rispetto alla compartecipazione ai costi del welfare, l'elemento principale è rappresentato dalle Rette servizi pubblici, un campo in crescita (37,6% nel 2015) e per certi versi in tensione, soprattutto per quanto riguarda i riflessi dell'applicazione del nuovo Isee ai servizi residenziali e domiciliari, mentre per i servizi per l'infanzia e quelli scolastici si mantengono in genere i livelli di compartecipazione.

Per quanto riguarda le tariffe dei servizi pubblici, la trattazione di quelle dei Rifiuti balza dal 32,4% del 2014 al 51% del 2015. Oltre le pure e semplici conferme delle tariffe già applicate, una quota rilevante dei casi segnala l'aumento delle tariffe, su cui si applica la maggiore tensione

finanziaria delle amministrazioni locali, ormai giunte in molti casi ai tetti massimi di imposizione per quanto riguarda Irpef e tassazione sulla casa. Peraltro, la trattazione della Tari, anche quando prevede sistemi di modulazione sociale della tariffa, restituzioni o detrazioni in base a Isee, raramente è connessa a interventi di efficienza del sistema della raccolta, smaltimento e differenziazione dei rifiuti urbani, anche in vista di eventuali diminuzioni delle tariffe. Altre voce presente nel campo delle tariffe è quella relativa alle *Utenze domestiche* (19,4%), entro cui si segnalano sia il sostegno informativo e procedurale delle amministrazioni per la concessione dei bonus gas ed energia, sia contributi in ottica di contrasto della povertà per il pagamento delle bollette di acqua, gas, energia elettrica.

Per quanto riguarda le misure di *Contrasto dell'evasione fiscale*, dopo il boom di alcuni anni fa (42,6% degli accordi 2012), dovuto alla prima ondata di Patti antievasione), i valori hanno teso a stabilizzarsi intorno al 32%-36%, non tanto per una diminuzione dell'interesse per l'azione antievasione quanto per una sua entrata a regime. Tuttavia, sono ancora pochi gli accordi che condividono in sede negoziale il resoconto delle risorse recuperate o che ne vincolano le somme per fini sociali, di sostegno al welfare locale e di riduzione della tassazione per i redditi più bassi. Nella concreta articolazione dei testi di accordo, pochi documenti forniscono un rendiconto delle attività, dei servizi e dei dati finanziari del bilancio comunale; ancora più rari risultano i riferimenti all'accertamento e alla riscossione delle imposte e dei tributi evasi, generalmente fuori dal confronto con le organizzazioni sindacali.

Grafico 30, Area 7 – Politica locale dei redditi e delle entrate - voci di Terzo livello (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

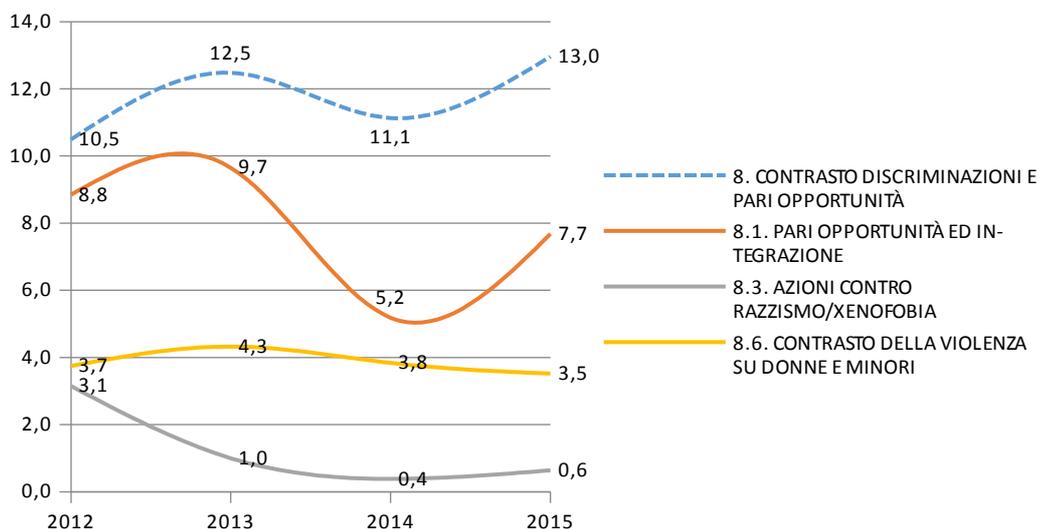


### Area 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità

L'Area relativa alle *Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità* risulta stabilmente ai margini degli accordi di contrattazione sociale (tra il 10% e il 13% nel periodo, vd. Grafico 31) e questo probabilmente a prescindere dalla loro diffusione nelle iniziative delle amministrazioni. Questo non rappresenta un dato desumibile dagli accordi, anche se in alcuni resoconti presenti nella premessa dei documenti le amministrazioni enumerano iniziative del genere, poi non affrontate nel confronto negoziale. Osservando le piattaforme negoziali – tra le poche disponibili tra i documenti dell'Osservatorio – tali temi risultano ugualmente marginali, e pertanto non sorprende il loro scarso peso a valle dei confronti negoziali.

Le percentuali delle voci specifiche dell'Area 8 illustrano di riflesso la posizione secondaria occupata dai destinatari Donne e Immigrati. La voce *Pari opportunità e integrazione* non raccoglie nel 2015 più del 7,7% degli accordi, e a essa si riferiscono soprattutto iniziative di sostegno scolastico degli studenti di origine straniera, sportelli informativi per facilitare l'accesso ai servizi comunali, iniziative culturali in prospettiva interculturale. Da segnalare alcuni accordi specifici, specie in alcuni comuni capoluogo ma anche di livello intercomunale, che coinvolgono enti locali, amministrazioni dello Stato e associazioni nel sostegno a rifugiati e richiedenti asilo, offrendo soluzioni abitative, di socializzazione e anche organizzando il loro contributo a interventi volontari di cura del territorio. Se questo si configura in pochi casi a livello intercomunale o di comune capoluogo, diversi piccoli centri hanno comunque adottato misure di solidarietà e sostegno a rifugiati e richiedenti asilo.

Grafico 31, Area 8 - Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

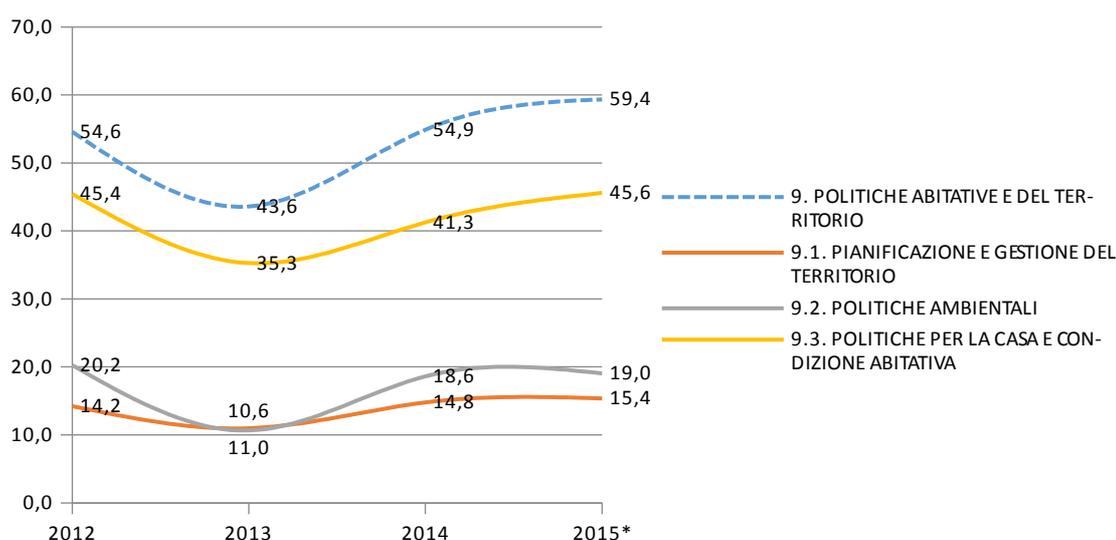
Sempre nel campo delle pari opportunità e integrazione sono rari i progetti rivolti alla popolazione femminile o ai minori, per quanto con una diffusione non omogenea si segnalino convenzioni con associazioni e professionisti per consulenza legale in caso di separazione o divorzio, sportelli di mediazione familiare, progetti e laboratori con le scuole per affrontare i temi degli stereotipi di genere e di educazione all'affettività, convenzioni con associazioni e centri antiviolenza. Questi ultimi aspetti si ritrovano anche nella voce *Contrasto della violenza su donne e minori* (3,5% nel 2015).

Va rimarcato un aspetto già sottolineato nel paragrafo sui destinatari della contrattazione sociale, e cioè la settorialità e la scarsa trasversalità delle politiche rivolte a soggetti specifici. Spesso si tratta della conferma di binomi tradizionali e non articolati in forme nuove (immigrati-integrazione, donne-violenza di genere, giovani-disagio), i quali per quanto basati sulla realtà non tengono in conto le opportunità offerte della contrattazione sociale nel momento in cui affrontasse i servizi sociali, le politiche fiscali, quelle abitative ecc. anche sotto l'aspetto dei bisogni specifici di particolari gruppi di popolazione. Ad esempio proponendo progetti di pari opportunità e integrazione in senso trasversale, nel campo della formazione, dell'inserimento lavorativo, ecc.

#### Area 9. Politiche abitative e del territorio

Il campo delle *Politiche abitative e del territorio* è un'area piuttosto variegata degli interventi affrontati dalla contrattazione sociale. In particolare, essa coniuga aspetti di tipo strutturale e territoriale in senso stretto, che ovviamente rispondono ai vincoli degli investimenti imposti dal patto di stabilità interno, alle politiche ambientali realizzate dalle amministrazioni locali, fino ai temi delle politiche abitative in senso stretto fortemente connesse con i bisogni e le criticità prodotte dalla crisi economica in atto.

Grafico 32, Area 9 – Politiche abitative e del territorio (accordi, 2012-2015\*)



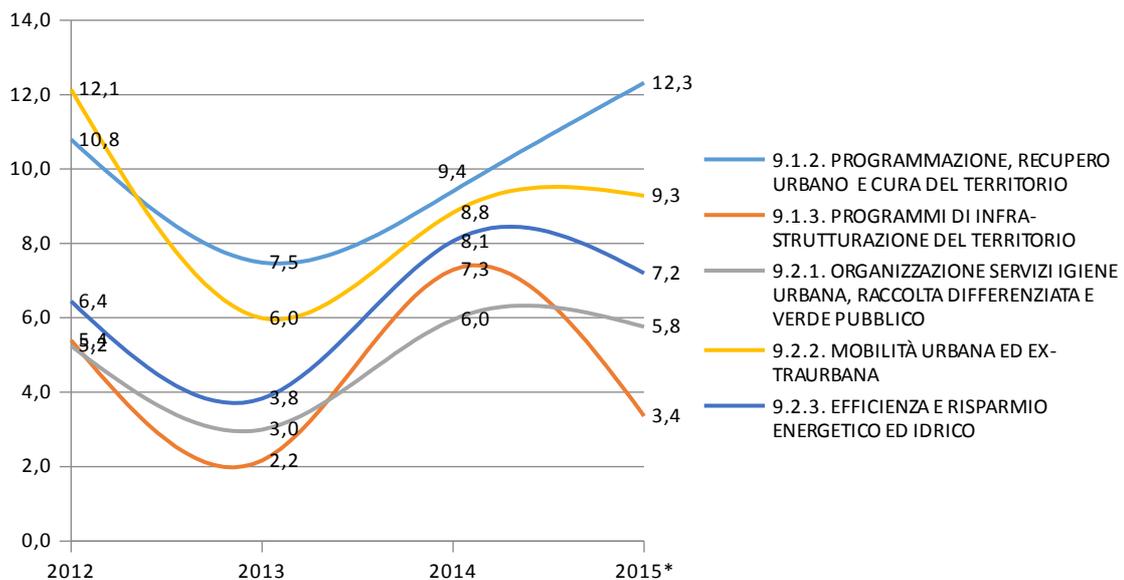
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

*\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi*

L'area nel suo complesso risulta in crescita a partire dal 2013, segnando per l'anno passato una presenza del 59,4% negli accordi (vd. Grafico 32). Questa crescita è sostenuta soprattutto dall'aumento delle *Politiche per la casa e condizione abitativa* in senso stretto (45,6% nel 2015). Più limitato il peso delle *Politiche ambientali* (19%) e della *Panificazione e gestione del territorio* (15,4%).

All'interno degli interventi territoriali in senso stretto – investimenti, infrastrutture, cura del territorio – pare emergere una divaricazione che incrocia le scelte delle amministrazioni e i vincoli di bilancio imposti dal patto di stabilità interno. Difatti, risultano altalenanti o in contrazione i *Programmi di infrastrutturazione* (3,4% nel 2015, vd. Grafico 33) sotto la cui voce compaiono gli investimenti di maggior peso, ad esempio sulla rete viaria, sulla riqualificazione urbana, ecc.; mentre negli ultimi anni crescono gli interventi di *recupero urbano e cura del territorio* fino a toccare il 12,3%, investendo maggiormente il campo delle "piccole opere", in particolare la manutenzione ordinaria di strade ed edifici pubblici.

*Grafico 33, Area 9 – Politiche abitative e del territorio – Panificazione e gestione del territorio e Politiche ambientali (accordi, 2012-2015\*)*



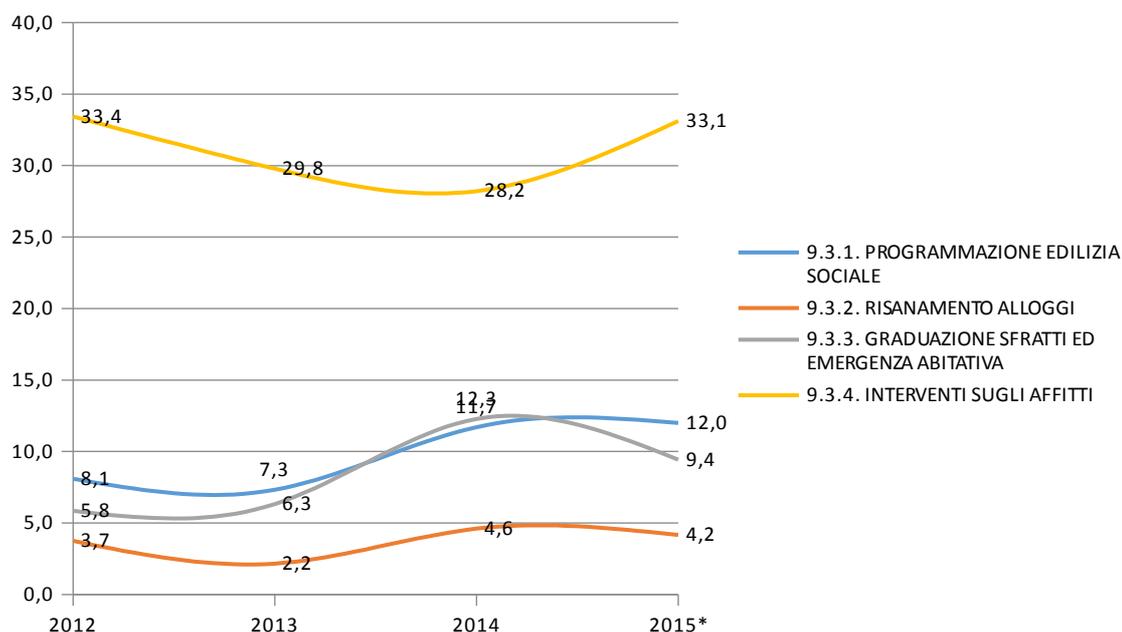
*Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv*

*\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi*

Nel campo delle *Politiche ambientali*, gli interventi sulla *Mobilità urbana ed extraurbana* raggiungono il 9,3% degli accordi 2015. In verità si tratta di interventi al margine del sistema di trasporto pubblico urbano, e in genere in funzione di particolari bisogni sociali (facilitazione dei trasporti da e verso presidi sanitari, trasporto sociale, integrazione delle linee di trasporto verso aree e frazioni non coperte dal trasporto pubblico). Solo marginalmente si segnalano interventi di carattere ambientale, come il sostegno al trasporto privato intermodale e la creazione di zone a traffico limitato, corsie preferenziali per i mezzi pubblici, ecc. Un punto interessante sebbene

limitato sono gli interventi di *Efficienza e risparmio energetico* (7,2% nel 2015), per il quale si prevedono piccoli interventi per il miglioramento della sostenibilità e dell'efficienza dei sistemi di illuminazione e degli edifici pubblici, anche attraverso la ricontrattazione delle utenze con i fornitori di energia. Per quanto riguarda l'*Organizzazione dei servizi di igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico* (5,8%) sorprende la limitata presenza negli accordi, specie alla luce della grande crescita di interventi e misure prese a livello tariffario (vd. Area 7). In questo senso, non pare esservi una relazione tra la rivisitazione – anche al rialzo – delle tariffe e le agevolazioni e misure di innovazione del sistema di gestione del ciclo dei rifiuti, quanto meno sotto l'aspetto delle tematiche negoziate con il sindacato. L'altro polo delle politiche del territorio è rappresentato dalle *Politiche per la casa e condizione abitativa* che nel complesso si ritrovano nel 45,6% degli accordi 2015. Nello specifico delle singole voci, gli *Interventi sugli affitti* raggiungono il 33,1% nel 2015 (vd. Grafico 34), in aumento rispetto agli anni precedenti. Vi si segnalano i contributi per l'affitto stabiliti dai comuni a integrazione delle risorse regionali, ma anche i progetti specifici a sostegno della locazione attraverso la creazione di agenzie territoriali, fondi rotativi per favorire l'incontro domanda-offerta, garanzie per proprietari e locatari, la diffusione dei contratti di affitto agevolati. Pur risultando marginale il sostegno all'acquisto della prima casa, si segnala la presenza di esperienze di contributi in "conto riscatto" con la previsione dell'acquisto della casa dopo alcuni anni di affitto.

Grafico 34, Area 9 – Politiche abitative e del territorio – Politiche per la casa e condizione abitativa (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

La *Programmazione dell'edilizia sociale* (12%) resta in una posizione defilata, e spesso si configura nella messa a disposizione di limitate unità abitative, quindi nel campo del già costruito, o progetti episodici di *housing* sociale in particolare destinati agli anziani e disabili. L'*Emergenza abitativa*, dopo la crescita degli scorsi anni si mantiene al livello del 9,4% degli

accordi 2015; si tratta principalmente di offerta di abitazioni pubbliche, residence o altre soluzioni di emergenza per la transizione verso soluzioni abitative stabili per i soggetti più colpiti dalla crisi.

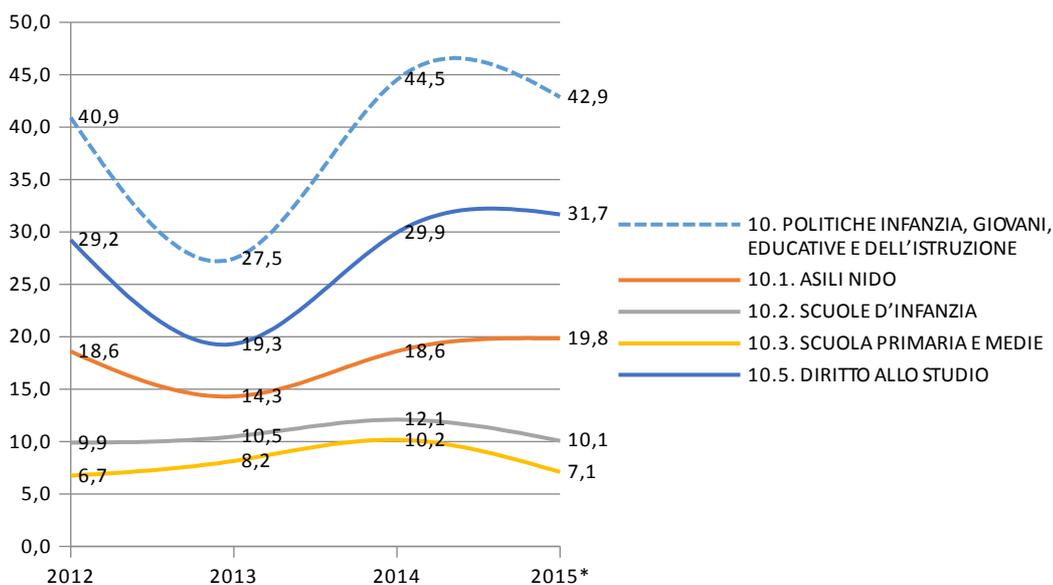
#### *Area 10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione*

L'Area delle *Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione* ha raggiunto nel 2015 una presenza nel 42,9% degli accordi (vd. Grafico 35), in sostanziale costanza sui valori del 2014. Rispetto alle voci specifiche, emerge la tenuta quantitativa e aumento degli interventi sui nidi (19,8%), tra mantenimento o limitata estensione quantitativa dell'offerta, e articolazione (spesso in aumento) della compartecipazione ai costi. È ormai consolidato il ricorso all'Isee per la determinazione della fascia e delle rette dei nidi; in linea generale si prevedono fasce determinate su valori proporzionali e non progressivi rispetto all'Isee, mentre sono spesso assenti soglie di esenzione totale. In aggiunta, la struttura delle fasce Isee per la compartecipazione alle rette dei nidi prevede soglie massime, e cioè che comportano il pagamento della tariffa piena, su valori intorno ai 40mila euro/Isee. I valori superiori, sebbene rappresentino una percentuale assai limitata della "popolazione Isee"<sup>5</sup>, vengono in tal modo di frequente considerati alla stessa stregua di redditi e condizioni patrimoniali corrispondenti al ceto medio. Inoltre, negli interventi di contrattazione sociale – specie nei piccoli comuni – si precisano anche differenziazioni tra residenti, non residenti, comuni convenzionati e non; una questione che pone sotto un aspetto specifico la necessità di una maggiore integrazione dei servizi a livello intercomunale, in una fase di stagnazione della governance delle Unioni di comuni e delle loro prerogative operative, specie in rapporto all'integrazione tra i servizi di ambito sociale o di associazionismo comunale.

*Grafico 35, Area 10 – Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (accordi, 2012-2015\*)*

---

5 Cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Il nuovo Isee. Monitoraggio al terzo trimestre 2015*, «Quaderni della ricerca sociale. Flash 35», gennaio 2016.



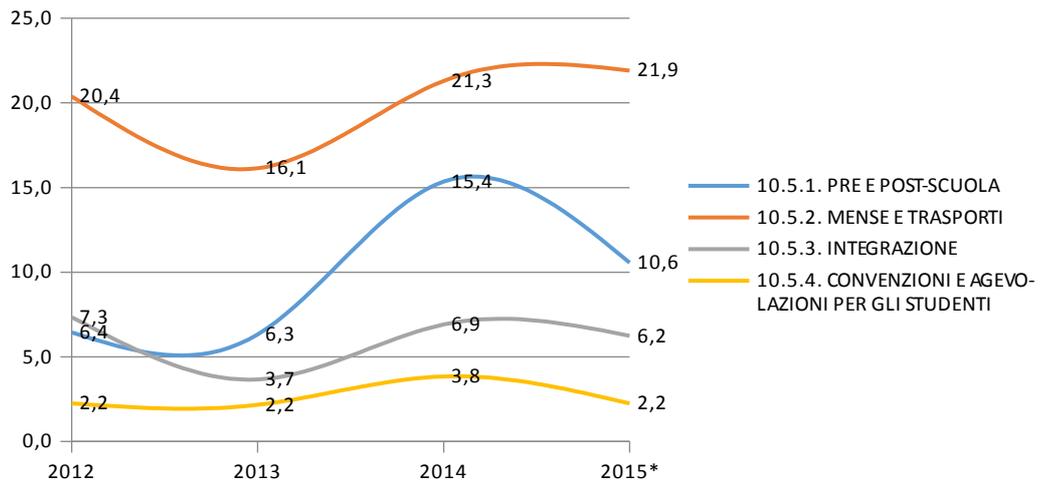
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Invece sono in leggero regresso gli interventi riguardanti *scuole dell'infanzia* (10,1%), ma in ogni caso compresi tra 10% e 12% nel corso del periodo 2012-2015. Ci si riferisce quasi esclusivamente ai contributi per le spese di mensa e trasporti, mentre è marginale l'intervento sulla gestione, l'offerta di servizi, eventuali dispositivi di qualità e relazione con l'utenza. Ancora più limitati, e in parallelo con la caduta delle scuole dell'infanzia, gli interventi riguardanti la *Scuola primaria e medie inferiori* (7,1%). Laddove presenti, gli interventi si concentrano in misura contenuta sull'estensione o la riorganizzazione degli istituti comprensivi, ma sempre in regime di risorse assai limitate (spesso richiamate negli accordi stessi). Assai più limitati gli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, recupero delle strutture, efficienza energetica, ecc.

La voce preminente dell'Area 10, a ogni modo, evidenzia quanto il cuore della contrattazione sul tema si soffermi sugli elementi tariffari e di compartecipazione invece che su quelli di organizzazione e offerta dei servizi. Difatti, la voce *Diritto allo studio* (che comprende le voci indicate nel Grafico 36) raggiunge nel 2015 il 31,7% degli accordi. Nello specifico, l'aumento del gruppo di voci ricade principalmente proprio sul tema *Mense e trasporti* (21,9%) segnato da una generale tensione all'aumento delle tariffe. In leggero calo voci quantitativamente secondarie: *Integrazione* (6,2%, specie linguistica rivolta ad alunni stranieri e per disabili, ma anche progetti educativi su ambiente, educazione di genere, ecc.) e *Convenzioni e agevolazioni per studenti* (2,2%, principalmente borse di studio). L'elemento che spicca in rapporto all'anno precedente è il calo significativo di interventi su *pre e post-scuola* (dal 15,4% del 2014 al 10,6% del 2015), segno di difficoltà crescenti delle strutture scolastiche nell'offerta di servizi più ampi e rispondenti alle esigenze dei minori e delle famiglie.

Grafico 36, Area 10 – Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione – voci di Terzo livello (accordi, 2012-2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

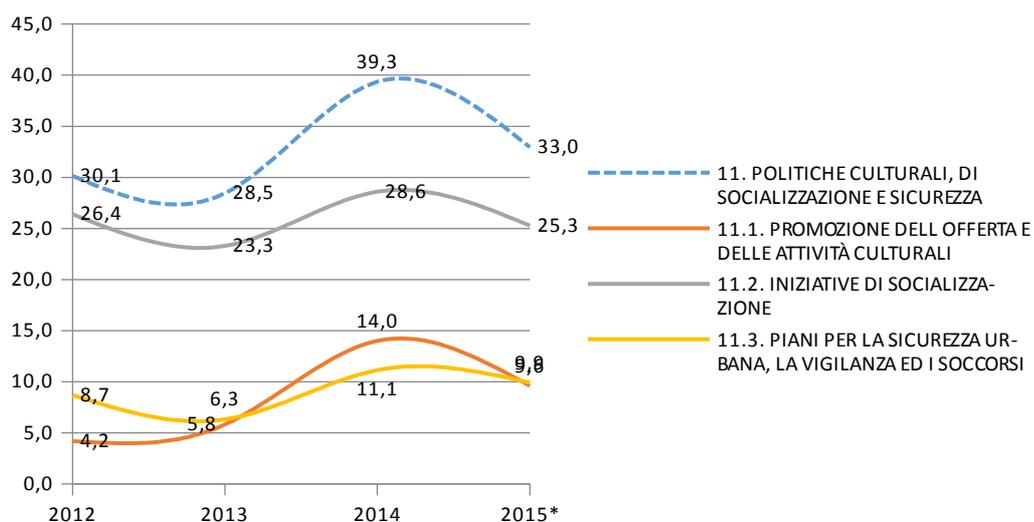
\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

### Area 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza

L'Area delle *Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza* ha sempre mostrato un andamento altalenante, includendo iniziative e servizi che più di altri non sono fortemente integrati nelle strutture degli enti locali e che quindi possono subire la sollecitazione contingente a una riduzione delle risorse disponibili. Peraltro, è anche rarefatta l'attitudine sindacale a considerare le politiche culturali e di socializzazione come centrali nelle agende della contrattazione.

L'andamento nel corso del periodo oscilla quindi tra il 30% e il 40% circa degli accordi (vd. Grafico 37), e nel 2015 tocca il 33%. La componente più significativa è rappresentata dalle *Iniziative di socializzazione* (25,3%), in cui sono compresi principalmente contributi e offerta per centri sociali e di aggregazione, in genere rivolti a giovani e anziani, ma anche turismo sociale e promozione dello sport di base. Si tratta del gruppo di voci più costanti nel periodo. I *Piani per la sicurezza urbana* sono invece presenti nel 9,9% degli accordi, e si concretizzano soprattutto in iniziative informative rivolte agli anziani, in genere per affrontare eventuali tentativi di truffa nei loro confronti, ma anche in attività di rafforzamento della socialità e della vivibilità dei quartieri.

Grafico 37, Area 11 – Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (accordi, 2012-2015\*)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

\*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

L'elemento che mostra le maggiori oscillazioni, probabilmente sottoposto più di altri all'aleatorietà delle scelte di bilancio, è rappresentato dalla *Promozione dell'offerta culturale e interculturale* (9,6%). In questa voce vi sono iniziative per le strutture culturali pubbliche, in particolare biblioteche, teatri, danza, ecc., ma anche iniziative interculturali che tuttavia rimangono ai margini dell'offerta complessiva, quantomeno di quella richiamata dalle scelte amministrative presenti negli accordi di contrattazione sociale.

## Appendice: la contrattazione sociale 2015, le tematiche

### Area 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo

#### Accordi

Area primo livello	Area secondo livello
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (507 / 81,1%)	
1.1. Valutazioni di premessa (475 / 76%)	
1.2. Composizione tavoli di confronto (152 / 24,3%)	
1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (78 / 12,5%)	

### Area 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva

#### Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (204 / 32,6%)		
2.1. Bilanci sulla qualità sociale (14 / 2,2%)		
2.1.1. Bilancio sociale (10 / 1,6%)		
2.1.2. Bilancio di genere (2 / 0,3%)		
2.1.3. Bilancio ambientale (1 / 0,2%)		
2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (24 / 3,8%)		
2.3. Percorsi di informazione, consultazione coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (143 / 22,9%)		
2.4. Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (84 / 13,4%)		
2.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3 / 0,5%)		

### **Area 3. Pubblica amministrazione**

#### *Accordi*

Area primo livello	Area secondo livello
3. Pubblica amministrazione (242 / 38,7%)	
3.1. Politiche del personale (42 / 6,7%)	
3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (18 / 2,9%)	
3.3. Regolazione appalti e subappalti (105 / 16,8%)	
3.4. Accreditamento (3 / 0,5%)	
3.5. Formazione del personale e organizzazione (51 / 8,2%)	
3.6. Aziende pubbliche e partecipate (25 / 4%)	
3.7. Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate (141 / 22,6%)	
3.8. Uso del patrimonio pubblico (6 / 1%)	
3.9. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5 / 0,8%)	

### **Area 4. Politiche di bilancio**

#### *Accordi*

Area primo livello	Area secondo livello
4. Politiche di bilancio (379 / 60,6%)	
4.1. Confronto sugli accordi di mandato (3 / 0,6%)	
4.2. Confronto sui bilanci di previsione (361 / 57,8%)	
4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (15 / 1,9%)	
4.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0)	

## Area 5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali

### Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (476 / 76,2%)		
	5.1. Programmazione servizi e prestazioni (77 / 12,3%)	5.1.1. Piani e programmazione sociale (6 / 1%) 5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (11 / 1,8%) 5.1.3. Piani e programmazione integrata (17 / 2,7%) 5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (38 / 6,1%)
	5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (125 / 20%)	5.2.1. Aziende speciali e società partecipate (23 / 3,7%) 5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni (58 / 9,3%) 5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso (36 / 5,8%) 5.2.4. Modalità di presa in carico (18 / 2,9%) 5.2.5. Carta dei servizi / Diritti degli utenti (21 / 3,4%)
	5.3. Prestazioni e servizi (359 / 57,4%)	5.3.1. Residenziali (140 / 22,4%) 5.3.2. Semiresidenziali (76 / 12,6%) 5.3.3. Domiciliari (225 / 36,0%) 5.3.4. Territoriali (183 / 29,3%) 5.3.5. Accoglienza ed emergenza (18 / 2,9%) 5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (43 / 6,9%)
	5.4. Interventi di contrasto alla povertà (313 / 50,1%)	5.4.1. Minimo vitale / Reddito minimo (28 / 3,4%) 5.4.2. Contributi economici una tantum (133 / 27,2%) 5.4.3. Contributi in servizi / beni di prima necessità (109 / 25,1%) 5.4.4. Interventi promozionali per l'inclusione sociale (68 / 4,5%)
	5.5 Non autosufficienza (150 / 24%)	5.5.1. Contributi economici (88 / 14,1%) 5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (46 / 7,1%) 5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (8 / 4,3%)
	5.6. Welfare integrativo / mutualità territoriale (8 / 1,3%)	
	5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (29 / 4,6%)	

## Area 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo

### Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (334 / 53,4%)		
	6.1. Accordi di area e pianificazione interventi (15 / 2,4%)	
	6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (11 / 1,8%)	
	6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (29 / 4,6%)	
	6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (185 / 29,6%)	6.4.1. Sportello lavoro / servizi per l'impiego (32 / 6,5%) 6.4.2. Formazione continua / professionale (40 / 8,2%) 6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (113 / 23,1%)
	6.5. Tutela del lavoro (94 / 15%)	6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (28 / 5,7%) 6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (16 / 3,3%) 6.5.3. Salute e sicurezza (41 / 8,4%)
	6.6. Protezione sociale e del reddito (124 / 19,8%)	6.6.1. Ammortizzatori sociali (12 / 2,5%) 6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali (89 / 18,2%) 6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (5 / 1,0%)
	6.7. Azioni per la conciliazione (1 / 0,2%)	
	6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (4 / 0,6%)	

## Area 7. Politica locale dei redditi e delle entrate

### Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
7. Politica locale dei redditi e delle entrate (536 / 85,8%)		
	7.1. Isee (379 / 60,6%)	
	7.2. Compartecipazione costi welfare (321 / 51,4%)	7.2.1. Rette servizi pubblici (130 / 26,6%) 7.2.2. Ticket sanitari (79 / 16,2%)
	7.3. Tariffe servizi pubblici (400 / 64%)	7.3.1. Rifiuti (168 / 34,4%) 7.3.2. Utenze domestiche (137 / 28,8%) 7.3.3. Trasposti pubblici (25 / 5,1%)
	7.4. Imposte e tasse locali (446 / 71,4%)	7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (170 / 34,8%) 7.4.2. Addizionali Irpef (268 / 54,8%) 7.4.3. Imu (253 / 51,7%) 7.4.4. Tasse di scopo (74 / 15,1%) 7.4.5. Tasi (269 / 55,0%)
	7.5. Altre imposte tariffe e tasse locali (16 / 2,6%)	
	7.6. Calmieramento prezzi (20 / 3,2%)	
	7.7. Baratto amministrativo (14 / 2,2%)	
	7.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (7 / 1,1%)	

## Area 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità

### Accordi

Area primo livello	Area secondo livello
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (81 / 13%)	
	8.1. Pari opportunità e integrazione (48 / 7,7%)
	8.2. Azioni contro le discriminazioni per età (1 / 0,2%)
	8.3. Azioni contro razzismo e xenofobia (4 / 0,6%)
	8.4. Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (10 / 1,6%)
	8.5. Azioni contro le discriminazioni ai disabili (11 / 1,8%)
	8.6. Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (22 / 3,5%)
	8.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (4 / 0,6%)

## Area 9. Politiche abitative e del territorio

### Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
9. Politiche abitative e del territorio (371 / 59,4%)		
	9.1. Pianificazione e gestione del territorio (96 / 15,4%)	9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori (5 / 0,8%) 9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio (77 / 12,3%) 9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio (21 / 3,4%) 9.1.4. Adeguamento tempi e orari della città (10 / 1,6%)
	9.2. Politiche ambientali (119 / 19%)	9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (36 / 5,8%) 9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana (58 / 9,3%) 9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico (45 / 7,2%)
	9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (285 / 45,6%)	9.3.1. Programmazione edilizia sociale (75 / 12%) 9.3.2. Risanamento alloggi (26 / 4,2%) 9.3.3. Graduazione sfratti emergenza abitativa e morosità (59 / 9,4%) 9.3.4. Interventi sugli affitti (207 / 33,1%) 9.3.5. Agevolazioni acquisto prima casa (1 / 0,2%)
	9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5 / 0,8%)	

## **Area 10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione**

### *Accordi*

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (268 / 42,9%)		
	10.1. Asili nido (97 / 19,8%)	
	10.2. Scuole d'infanzia (62 / 10,1%)	
	10.3. Scuola primaria e medie inferiori (52 / 3,7%)	
	10.4. Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale (8 / 1%)	
	10.5. Diritto allo studio (155 / 31,7%)	
		10.5.1. Pre e post-scuola (66 / 10,6%)
		10.5.2. Mense e trasporti (137 / 21,9%)
		10.5.3. Integrazione (39 / 6,2%)
		10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (14 / 2,2%)
		10.5.5. Contrasto della dispersione scolastica (5 / 0,8%)
	10.6. Apprendimento permanente e università popolari (5 / 0,8%)	
	10.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (2 / 0,3%)	

## **Area 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza**

### *Accordi*

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (206 / 33%)		
	11.1. Promozione dell'offerta e delle attività culturali (60 / 9,6%)	
		11.1.1. Biblioteche e servizi informativi (13 / 2,1%)
		11.1.2. Promozione delle attività culturali e interculturali (50 / 8%)
	11.2. Iniziative di socializzazione (158 / 25,3%)	
		11.2.1. Promozione centri di aggregazione (90 / 14,4%)
		11.2.2. Promozione del turismo sociale (60 / 9,6%)
		11.2.3. Promozione dello sport di base (32 / 5,1%)
	11.3. Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza ed i soccorsi (62 / 9,9%)	
	11.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (2 / 0,3%)	