

Quinto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

giugno 2014



Edit Coop, società cooperativa di giornalisti



SUPPLEMENTO AL NUMERO 29/2014 DI PASSEGGI SINDACALE - POSTE ITALIANE SPA - SPEDIZIONE IN A.P. DL. 353/03 CONV. L.46/04 ART. 1, COMMA 1, DDB - ROMA



SINDACATO
PENSIONATI
ITALIANI

CGIL · SPI · ASSOCIAZIONE TARENTIN

Quinto
rapporto sulla
contrattazione
sociale territoriale

GIUGNO 2014

INDICE

PRESENTAZIONE

Le piattaforme come momento di partecipazione	3
------------------------------------------------------	---

Vera Lamonica e Ivan Pedretti

PRESENTAZIONE

Crisi, welfare, sviluppo e contrattazione sociale	7
----------------------------------------------------------	---

Maria Guidotti, Luigi Annesi e Beppe De Sario

Parte I - LA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE NEL 2013	10
------------------------------------------------------------------	----

- I dati e il profilo generale della contrattazione sociale
- La contrattazione nelle diverse aree del Paese
- La “mappa” delle voci tematiche negoziali
- L’agenda sindacale della contrattazione sociale nel 2013
- L’azione sindacale nei progetti del Piano di azione e coesione

Appendice - CONTRATTAZIONE SOCIALE: VINCOLI E OPPORTUNITÀ	53
------------------------------------------------------------------	----

Intervista a Leoluca Orlando, sindaco di Palermo

Il coordinamento e l’impostazione del rapporto si devono a:

Maria Guidotti (responsabile del coordinamento dell’Ocs)

Luigi Annesi (responsabile Spi Cgil per l’Ocs)

Beppe De Sario (ricercatore Associazione Bruno Trentin).

I testi, quando non diversamente indicato, sono di Beppe De Sario.

Il data management è a cura di **Giuliano Ferrucci** (Associazione Bruno Trentin)

PRESENTAZIONE

Le piattaforme come momento di partecipazione

VERA LAMONICA - *Segretaria nazionale Cgil*

IVAN PEDRETTI - *Segretario nazionale Spi Cgil*

Il congresso della Cgil ha ribadito con chiarezza l'importanza strategica e la centralità della contrattazione sociale. Ha confermato che il rilancio dell'azione sindacale deve partire dal territorio coinvolgendo iscritte/i e cittadini nella costruzione di piattaforme rivendicative e conseguenti vertenze territoriali. È necessario costruire nuove forme di partecipazione nei luoghi di vita delle persone, per recuperare la crescente sfiducia dei cittadini nei confronti della politica ma anche verso il sindacato.

Allargare la partecipazione nelle comunità, raccogliendo e governando i nuovi bisogni di cittadinanza e trasformarli in rivendicazioni sociali, oltre che rispondere ai problemi delle persone, significa anche sviluppare una politica di partecipazione democratica dal basso, da parte dei cittadini alla vita della propria comunità e più in generale a quella del paese.

La contrattazione sociale ha assunto in questo periodo di crisi un ruolo di forte integrazione alla contrattazione aziendale, è la nuova modalità per affrontare sul territorio risposte e protezioni sociali aggiuntive a quelle ormai deboli a livello nazionale. La contrattazione sociale può essere se praticata

la nuova frontiera del sindacalismo confederale, capace di allargare e coniugare la tutela dei diritti di cittadinanza con quelli del lavoro, affrontandoli nella nuova dimensione del territorio diffuso, dove si incrociano i bisogni del lavoratore, con quelli del cittadino, del pensionato, del giovane precario, del povero, delle donne.

I dati del 5° rapporto sulla contrattazione sociale territoriale confermano in modo inequivocabile la gravissima crisi politica ed economica che sta attraversando il nostro paese. Il 2013 lo ricorderemo come l'anno della più forte disoccupazione, dell'impovertimento di milioni di persone, spesso giovani e anziane e anche per la stucchevole e lunghissima discussione della tassa sulla casa, oltre che naturalmente per la crisi del governo Monti e il "bizarro" governo Letta delle larghe intese con Berlusconi.

Nemmeno il giovane e nuovo governo Renzi ci fa ben sperare, dopo il positivo riconoscimento alla fascia di lavoratori con reddito più basso del bonus di 80 euro, al di là delle promesse fatte, ai milioni di pensionati e in capienti non è andato il bonus fiscale, non c'è la giusta unificazione del trattamento fiscale tra reddito da pensio-

ne e da lavoro dipendente e nemmeno la necessaria rimodulazione del sistema di rivalutazione della pensione.

Inoltre i danni della riforma Fornero continuano a colpire migliaia di lavoratrici e lavoratori che si trovano nella triste condizione di non avere il requisito per la pensione e nemmeno il lavoro e non vi è concretamente nessun atto politico per modificare gli aspetti più ingiusti e vessatori di quella legge. I danni sociali ed economici subiti dai lavoratori e dai pensionati in particolare modo, dalle scelte fatte prima dal governo Monti, poi da quello Letta sono pesantissimi sia sul piano economico, che da quelli subiti attraverso i tagli lineari delle prestazioni dei servizi socio-sanitari, oltre che con il costante aumento delle tariffe e con la crescita del prelievo della fiscalità locale e regionale.

Possiamo sicuramente sostenere che le pensionate/i hanno contribuito con grandi sacrifici nel supportare il paese nel periodo più buio della crisi economica, produttiva e sociale. Lo hanno fatto con la consapevolezza che il loro sacrificio potesse essere di aiuto ai tanti giovani disoccupati e precari, spesso loro figli e nipoti. Oggi però chiedono risposte certe alla loro condizione economica che ha visto sempre più impoverito il potere di acquisto della loro pensione e dal forte aumento della pressione fiscale e tariffaria.

Così come possiamo certamente affermare che l'insieme del mondo del lavoro ha sostenuto e continua a reggere con pesanti sacrifici sia occupazionali che di reddito il costo che la crisi sta producendo.

I dati del 2013 ci dicono che la con-

trattazione sociale territoriale ha subito un arretramento a causa della crisi e delle peculiari difficoltà nel trasformare le nostre elaborazioni in decisioni ed atti concreti, ma soprattutto anche per i ritardi del governo nel definire in tempi ragionevoli le tasse comunali; i-mu tarsi e tari.

Il mancato tempismo da parte del governo nella definizione della tassazione locale ha offerto ai comuni "l'alibi" per non negoziare con le parti sociali i preventivi di bilancio e le conseguenti politiche di spesa sociale. I mancati confronti hanno prodotto una diminuzione degli accordi fatti nel 2013 di oltre il 10 per cento rispetto a quelli definiti nel 2012.

Questa schematica analisi non ci assolve dai limiti che del resto sono confermati dal numero esiguo delle piattaforme elaborate e presentate. Quindi, c'è un aspetto che riguarda la nostra sottovalutazione del "metodo" per la preparazione e costruzione dell'azione sindacale. La scarsa partecipazione alla elaborazione delle piattaforme dimostra ancora poca convinzione politica e culturale nell'idea di condivisione democratica dei lavoratori e pensionati alla elaborazione delle rivendicazioni sociali territoriali e di conseguenza rischia di renderci deboli nell'essere soggetto politico, espressione larga della contrattazione sociale e territoriale.

L'elaborazione delle piattaforme è il mezzo per sviluppare la consapevolezza dei cittadini sulle scelte politiche attuate dagli amministratori sia a livello locale che regionale. La piattaforma sociale territoriale è lo strumento di sintesi dei bisogni delle persone, dello

loro problematiche, del loro sentire, a cui noi possiamo essere gli interpreti per la realizzazione di tali risposte.

Negoziare i temi della salute, dei ticket, dell'assistenza sociale, del benessere della persona, delle tariffe, dei carichi fiscali, degli affitti, dei costi della politica, degli sprechi, dell'illegalità, dell'evasione locale, delle inefficienze e degli investimenti pubblici, delle riforme locali, significa occuparci concretamente degli interessi diretti di chi rappresentiamo, dei lavoratori e dei pensionati.

Per queste necessarie azioni sindacali occorre insediarsi per davvero nel territorio, avere un'idea sindacale estesa, che passa attraverso il luogo di lavoro sino al territorio diffuso, dove la persona vive e si relaziona.

Investire con forza e convinzione sulla contrattazione sociale significa rafforzare il valore e il senso del sindacalismo confederale, del sindacato generale che fa del progetto di cambiamento della società la sua missione fondamentale.

Le difficoltà che abbiamo riscontrato nel 2013 devono spronarci affinché la contrattazione sociale, non sia la cenerentola dell'agire sindacale, ma la base di rilancio del ruolo del sindacato nel nostro paese.

Il 2014 e il 2015 sono gli anni della sfida del cambiamento, per la definizione di un nuovo welfare, in grado di rappresentare al meglio i diritti delle persone che vogliamo rappresentare.

Il territorio è la palestra di questa sfida politica e sociale, la nostra forza deriverà dalla capacità di costruire il consenso dei lavoratori e pensionati, di larghi strati di società attorno alle pro-

poste che saremo in grado di realizzare attraverso il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini.

Per allargare l'azione sindacale nelle aree urbane ed extraurbane e nelle comunità locali è necessario sviluppare percorsi formativi capaci di far crescere una nuova leva di sindacalisti che abbiano al centro della loro attività la contrattazione sociale.

Contrattare socialmente significa conoscere a fondo il sistema istituzionale, la macchina amministrativa, i poteri conferiti in questi anni alle autonomie locali e regionali, sapere leggere un bilancio comunale, avere conoscenza delle scelte regionali in materia sanitaria, avere consapevolezza del ruolo delle aziende partecipate, dei diversi sistemi di servizi e di erogazioni delle prestazioni sociali. Il sapere territoriale è essenziale per capire quali siano le scelte che vengono compiute sia a livello locale, ma anche a livello nazionale.

Così come essenziale è stabilire un nuovo e più forte legame con la contrattazione e l'azione sindacale dentro il lavoro pubblico, per suscitare una nuova fase di alleanza fra bisogni sociali e qualità del lavoro nei servizi, negli ultimi anni pesantemente depauperato anche per effetto del blocco contrattuale e delle dilaganti esternalizzazioni. Cosa che vale anche per il lavoro dentro il Terzo Settore, troppo spesso precario e sottopagato, e che è necessario divenga parte integrante della costruzione delle piattaforme e dell'azione negoziale.

Pertanto bisogna fare della contrattazione sociale il nuovo compito del sindacalismo confederale che si intreccia

con la contrattazione aziendale e nazionale e assieme determinano la risposta più concreta allo strisciante corporativismo sociale che in questi anni di crisi e di difficoltà della rappresentanza sindacale sta prendendo corpo e forza.

I prossimi anni devono segnare una inversione di tendenza nell'agire del sindacato confederale, promuovendo con convinzione migliaia di piattaforme sociali e territoriali, con il compito di rispondere ai problemi che attanagliano milioni di cittadini, di promuovere il benessere della persona e di aiutare i soggetti più deboli ad avere risposte positive alle loro condizioni, di allargare le protezioni sociali in misura più giusta, e adeguate ai cambiamenti che la crisi e le scelte politiche di questi anni hanno provocato.

Noi, siamo convinti che così facendo la democrazia, il lavoro, la giustizia sociale e la legalità troveranno risposte attraverso un nuovo impulso dell'azione sindacale attraverso lo sviluppo della contrattazione sociale.

Per queste ragioni pensiamo che sia necessario il contributo convinto di tutte le iscritte/i, ma soprattutto del ruolo attivo a tutti i livelli del gruppo dirigente sindacale, così facendo contribuiremo fattivamente alla costruzione di un nuovo welfare, facendolo con la diretta partecipazione democratica dei lavoratori e dei pensionati.

PRESENTAZIONE

Crisi, welfare, sviluppo e contrattazione sociale

MARIA GUIDOTTI - *Coordinatrice dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi*

LUIGIANNESI - *Responsabile nazionale Spi-Cgil Osservatorio contrattazione sociale*

BEPE DE SARIO - *Ricercatore Associazione Bruno Trentin*

La contrattazione sociale territoriale si conferma sempre di più come una fondamentale esperienza di partecipazione e di democrazia che agisce tra le ragioni della necessità di una profonda riforma del welfare e le sue irrinunciabili caratteristiche di universalità, solidarietà e centralità del ruolo pubblico; nonché di una più generale riorganizzazione e integrazione dei servizi del territorio.

La negoziazione territoriale deve connettere gli effettivi bisogni dei cittadini con le prestazioni. Si deve partire dalla domanda per riformare l'offerta. L'organizzazione del territorio, la qualità dei suoi servizi, degli spazi pubblici, la loro accessibilità e aderenza ai bisogni reali delle persone (donne, uomini, giovani, anziani, bambini, migranti, etc.) sono elementi essenziali per la qualità della vita di una comunità. La contrattazione contribuisce (o può contribuire) significativamente al conseguimento di questo obiettivo.

Oggi, essa deve misurarsi anche con la profonda crisi che ha investito l'economia mondiale, crisi che non ha una natura esclusivamente finanziaria, ma investe anche la dimensione sociale, valoriale, etica. Si deve far ripartire l'econo-

mia che deve darsi nuove regole ed obiettivi, ma nello stesso tempo è necessario ricostituire un modello sociale che faccia della cittadinanza e quindi dei cittadini, e dei diritti di ognuno, in qualsiasi condizione, il proprio asse centrale. Le insicurezze il senso di precarietà si combattono dando alle persone concrete prospettive di futuro, un futuro che torni ad evocare la possibilità di un progetto di vita, del miglioramento delle proprie condizioni. È necessario ricreare senso civico e responsabilità condivisa come anticorpi dell'individualismo e dell'egoismo che si traducono in abbandono e marginalità per i più deboli. Si deve ampliare la capacità di risposta ai bisogni nuovi e sempre più legati a specifiche esigenze e condizioni personali, familiari e di gruppo dei cittadini. A tal fine è necessario riqualificare lo spazio pubblico e gli attori che vi operano.

Non stupisce dunque che i temi maggiormente ricorrenti nella negoziazione sociale siano i servizi che più incidono nelle voci di spesa delle famiglie: servizi per l'infanzia, per la non autosufficienza, affitti e più in generale disagio abitativo. Significativa, anche se ancora largamente insufficiente rispetto alle esigenze, la presenza di politiche di genere,

sia per quanto riguarda la definizione di veri e propri Bilanci di genere, a testimoniare la non neutralità degli interventi di policy, che di politiche per il reinserimento lavorativo, nonché per gli interventi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, contrasto alla violenza contro le donne. In alcuni casi – sebbene siano rari – su questi temi ci sono accordi specificamente dedicati, come non manca l'attenzione alle politiche che favoriscano l'inserimento sociale e l'accesso ai servizi delle donne migranti. C'è un'attenzione nuova alla dimensione del "femminile" nella contrattazione, ma non possiamo non notare come troppo spesso ci si ferma all'enunciazione di esigenze e difficilmente si individuano strumenti mirati, processi, verifiche sulla effettiva disponibilità ed esigibilità di quanto concordato.

La diminuzione delle risorse diminuisce la quantità e la qualità dei servizi, le scelte del governo prefigurano ulteriori aggravii di questa situazione e non c'è dubbio che a questo scomodo incrocio si trovano le donne risospinte energicamente, fuori o ai margini del mercato del lavoro, verso le attività di cura.

La contrattazione sociale ha attenuato gli effetti di questa situazione, ma la pur importante e necessaria difesa di quel che c'è rischia di non essere più sufficiente. Una qualificata ed articolata contrattazione sociale è indispensabile per contrastare questa deriva ma richiede forme nuove di partecipazione e di alleanze delle forze sociali, dei cittadini, da affiancare a quelle più tradizionali.

Le complesse e profonde trasformazioni sociali, le scelte spesso difficili, di riorganizzazione del welfare locale, reclamano una governance partecipata in cui

si eserciti, accanto a quella doverosa delle istituzioni, la responsabilità dei cittadini e delle forze sociali di rappresentanza. Questa scelta deve tradursi in sedi e strumenti riconosciuti, in cui si possano esercitare le forme della democrazia partecipativa, arricchendo il ruolo insostituibile delle istituzioni elette dai cittadini. In particolare per il welfare locale, servono sedi permanenti e formali di confronto, consultazione e partecipazione alle fasi di programmazione e valutazione. Specificamente per quanto attiene alla negoziazione sociale queste azioni debbono riguardare sia il territorio che i luoghi di lavoro, ricostruendo e rafforzando la rete di relazioni necessaria. Ciò significa dare anche corretta attuazione al principio di sussidiarietà, che invece sta innegabilmente scivolando verso le forme meno condivisibili della filantropia caritatevole e della benevola assistenza: potenti acceleratori di questo processo sono, senza dubbio, i ripetuti tagli al welfare.

Il sindacato, a tutti i livelli, è chiamato a una nuova e più diffusa capacità di analisi degli accadimenti sociali, politici, economici, e a costruire intorno alla sua proposta di società e di sviluppo una ricca rete di relazioni, come peraltro la negoziazione sociale già in molti casi evidenzia. E' necessario un coinvolgimento ancora più forte e profondo perché attraverso l'impegno negoziale e l'alimentazione dei processi partecipativi si contribuisca a favorire la diffusione del potere e la sua equa redistribuzione (anche di genere) anziché la sua concentrazione, si incoraggino il dibattito e l'autonomia di giudizio anziché il conformismo e l'obbedienza, si costruiscano vincoli di solidarietà orizzontali anziché

vincoli di subordinazione verticale, si agisca per diffondere la consapevolezza della titolarità di diritti e di responsabilità, si contribuisca, insomma, a formare una società di cittadini.

La crisi fiscale ha una origine evidente in questa rottura del senso di ciò che è comune. Pagare le tasse per finanziare la scuola pubblica, la sanità pubblica, la difesa dell'ambiente, le strade e così via è considerato come una pura e semplice sottrazione alle opportunità individuali di vita e di consumo piuttosto che come un concorso all'esistenza di condizioni e di servizi che sono indispensabili per il benessere di ciascuno, incluse le stesse possibilità di produzione individuale del reddito. E per questa via, paradossalmente si giustifica l'incredibile livello di evasione fiscale che caratterizza il nostro Paese vera anomalia e causa di eccessiva pressione fiscale per chi paga, disuguaglianze, distorsione delle relazioni sociali ed economiche. L'attenzione sui temi della lotta all'evasione nella contrattazione territoriale è aumentata, ma non è ancora sufficiente, né quantitativamente né qualitativamente.

Ci sono questioni che rivestono un valore anche emblematico: pensiamo al tema della non autosufficienza, unanimemente riconosciuta come una delle priorità sociali. La contrattazione territoriale ce lo conferma quotidianamente, si tratta ormai di una vera e propria emergenza per milioni di famiglie; eppure diventa quasi eversivo prospettare, per esempio, la possibilità della introduzione di una tassa di scopo per un adeguato finanziamento del Fondo nazionale. Non possiamo non avere presenti le forti spinte a ricomprendere dentro logiche di mercato servizi essenziali quali l'istru-

zione, la sanità, l'informazione, la previdenza, la distribuzione dell'acqua e la stessa produzione alimentare attraverso le manipolazioni genetiche per la brevettazione dei semi; e non possiamo far finta di non sapere che le condizioni affinché questi servizi stiano sul mercato sono la perdita di caratteristiche essenziali quali l'appropriatezza, l'equità, l'universalità. Le nostre posizioni non sono (e non possono essere) puramente difensive, ancora una volta la diffusa attività negoziale territoriale e le proposte che la sostengono ci danno conto di questo; dobbiamo essere capaci di sostenere un progetto che sia coerente con la nostra storia e i nostri valori, ma soprattutto con prospettive di sviluppo che per noi debbono essere funzionali a obiettivi di rafforzamento della cittadinanza e quindi dei diritti che la definiscono, degli spazi pubblici e dei processi partecipativi.

La contrattazione territoriale mette in risalto lo stretto intreccio tra politiche di welfare e politiche di sviluppo, non solo come una necessità (sostegno al reddito delle persone colpite dalla crisi) ma come opportunità per un nuovo modello di sviluppo territoriale. Essa evidenzia la necessità di una ricomposizione del mondo del lavoro, oggi fortemente diversificato – se non diviso – rispetto alle tutele, ai diritti, ai livelli retributivi (non solo tra donne e uomini). Perché questo avvenga è necessaria, prioritariamente, una sostanziale riunificazione e integrazione della contrattazione in tutti i suoi aspetti e a tutti i suoi livelli per il perseguimento di obiettivi condivisi che restituiscano centralità e dignità al lavoro e alle persone con il riconoscimento universale dei fondamentali diritti sociali e di cittadinanza.

La contrattazione sociale territoriale nel 2013

Il precedente rapporto sulla contrattazione sociale (riferito al 2012) aveva evidenziato diversi mutamenti significativi – sia quantitativi sia qualitativi – nel profilo della contrattazione che il sindacato realizza nei territori. E questo principalmente come riflesso di processi politici, sociali, economici e amministrativi di scala nazionale il cui effetto sugli anni più recenti ha reso particolarmente intensa la pressione sulle politiche sociali e territoriali, di cui la contrattazione è una componente e, allo stesso tempo, un sensore sullo stato delle politiche e sulle tendenze sociali in atto.

Anzitutto, la crisi della finanza locale e gli effetti delle politiche di austerità – principalmente i tagli ai trasferimenti, i ritardi dei pagamenti della pubblica amministrazione, i vincoli imposti dal patto di stabilità interno – hanno compresso notevolmente i margini di manovra e di progettualità delle amministrazioni locali. Naturalmente, questo nella situazione data e in relazione alla struttura e ai volumi della spesa storica, mentre permangono ampi i margini di rinnovamento: dalla ristrutturazione amministrativa e gestionale agli interventi di innovazione qualitativa dei servizi rivolti ai cittadini, i quali oltre a richiedere ovviamente una capacità di spesa non esigua necessitano di un cambio culturale di approccio, capace di rispondere me-

glio ai bisogni sociali emergenti ed eventualmente liberare nuove risorse.

La fase attuale è segnata da diversi fattori di incertezza: le risorse a disposizione, anzitutto; ma anche il prossimo esito di processi decisivi anche per la natura della contrattazione sociale del sindacato. Tra questi senz'altro vanno annoverati gli sviluppi dell'associazionismo tra comuni, della condivisione e integrazione territoriale dei servizi per i cittadini, il rinnovamento della macchina amministrativa. Questa dimensione risulterà decisiva sotto diversi aspetti, non secondariamente anche per il reperimento di risorse per le politiche sociali attraverso un più efficace contrasto e recupero dell'evasione fiscale e tributaria. Inoltre, il consolidamento negativo di molti indicatori di crisi sociale (disoccupazione, inattività, povertà relativa e assoluta) spinge il sindacato a un doppio registro di interventi: da una parte una copertura adeguata delle tutele previste a legislazione vigente (dalle forme di ammortizzatori sociali agli interventi di agevolazione sulla fiscalità locale in favore dei soggetti più deboli del mercato del lavoro e delle nuove povertà), dall'altra, il contesto dovrebbe sollecitare a un mutamento di proposta, meno assistenziale e più promozionale, nel legame innovativo tra politiche sociali territoriali e politiche del lavoro: dai progetti di inserimento e inclusione la-

vorativa, alla formazione, alla conciliazione vita-lavoro, allo sviluppo delle economie locali di qualità, specifiche dei luoghi.

Dalla lettura analitica dei dati e quindi dalla riflessione su ciò che è accaduto nel 2012 e nel 2013 emerge un consolidamento di una “linea di difesa”, che non recupera le cadute registrate negli anni precedenti, ma si attesta su un crinale critico. Alcune priorità del 2012 (Imu) fanno spazio ad altre “emergenze” in agenda (la Tares, l’addizionale comunale Irpef, etc.); ma nel complesso la contrattazione sociale vede erodersi progressivamente quei campi di concertazione e negoziazione maggiormente strutturali, e bisognosi di risorse per darsi un orizzonte positivo: investimenti produttivi, sviluppo economico, tutela e promozione del territorio; insieme alla caduta ancora più accentuata che negli anni precedenti di aree chiave delle policies rivolte al benessere della comunità: le politiche abitative, ambientali, scolastiche e giovanili.

Il 2014 è senz’altro un anno decisivo, dal momento che a livello nazionale i vincoli di finanza pubblica e la stretta sui trasferimenti non si allenteranno – se non qualche spiraglio sul finanziamento dei Fondi destinati alle politiche sociali, nonché con la speranza di una buo-

na partenza intorno all’impostazione della nuova programmazione europea 2014-2020 –. Da qui la necessità di investire su una buona contrattazione. Si tratta di un obiettivo che interpella anche il sindacato, nelle modalità che si dà per realizzarla: confederalità, coinvolgimento delle categorie, rappresentanza e attivazione democratica, qualità del rapporto con i cittadini e in generale un rinnovato sforzo per diffondere una cultura della contrattazione sociale territoriale (anche all’interno dell’organizzazione sindacale). La ricerca di una buona contrattazione, inoltre, orienta verso nuovi campi di intervento, capaci di acquisire risorse per le politiche sociali: il consolidamento strutturale del recupero dell’evasione fiscale e tributaria, il rinnovamento amministrativo e l’associazionismo intercomunale, la ricerca di un legame virtuoso con le opportunità della programmazione europea 2014-2020. Questa dovrebbe essere materia per agende negoziali ispirate e integrate al Piano del lavoro promosso dalla Cgil, al fine di fornire ossigeno e un più ampio orizzonte alla tenace opera di difesa dei diritti sociali che la contrattazione sociale degli ultimi anni ha mostrato nei dati quantitativi, e nella cui tenuta vanno ricercati anche gli stimoli per uno slancio di crescita e maturazione.

I DATI E IL PROFILO GENERALE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

L’analisi proposta per il rapporto 2013, come già l’anno passato, può utilizzare una base dati complessivamente consolidata, almeno negli ultimi tre anni. Il rapporto di quest’anno si gioverà – nella trattazione del profilo

generale della contrattazione e negli specifici approfondimenti sulle aree tematiche – di un confronto tra il 2013 e il 2012, quando questo sia ovviamente possibile, sostenibile e utile per l’argomentazione e la riflessione sindacale.

Inoltre, il confronto già realizzato nel precedente rapporto tra 2012 e 2011 potrà fornire spunti ulteriori rispetto a un'analisi di medio periodo della contrattazione sociale.

I documenti qui analizzati sono nel complesso 913¹. Poco meno di un terzo 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. Circa il 60% dei documenti, inoltre, sono stati acquisiti da osservatori e banche dati delle strutture confederali e di categoria regionali², attraverso una modalità di traduzione e corrispondenza tra la classificazione degli osservatori regionali e quella nazionale. Questi ultimi documenti sono stati quindi rivisti e analizzati più a fondo da parte dell'équipe nazionale dell'Ocs. Infine, il restante 10% è stato inviato direttamente da alcune regioni e inserito dalla struttura nazionale dell'Ocs (Toscana, Campania, parzialmente Puglia).

Sul piano del confronto quantitativo, i documenti del 2013 vedono un calo del 10% rispetto ai 1020 documenti censiti nel 2012. Considerando la maggiore penetrazione dell'Ocs nella raccolta e nell'inserimento dei documenti, il calo della contrattazione sociale complessivamente svolta nel 2013 potrebbe essere anche superiore al 10%.

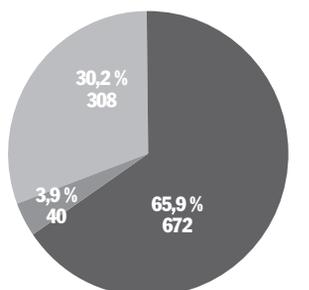
Tipologia dei documenti

Per tracciare un primo profilo della contrattazione sociale, è utile soffermarsi

GRAF. 1 TIPOLOGIA DEL MATERIALE NEGOZIALE

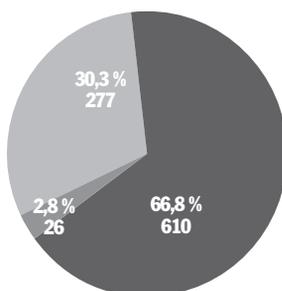
(VAL. ASSOLUTI E %, DATI 2012 E 2013)

2012



■ Accordi, intese, protocolli, verbali di intesa
 ■ Piattaforme negoziali
 ■ Resoconti e verbali di incontri

2013



■ Accordi, intese, protocolli, verbali di intesa
 ■ Piattaforme negoziali
 ■ Resoconti verbali di incontri

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

sulla varietà di testi che sono inclusi nell'Osservatorio, assai più diversificati degli accordi sindacali interconfederali, o della contrattualistica nazionale di ca-

¹ Documenti (Accordi, Piattaforme, Verbali di incontro) siglati tra il 1 dicembre 2012 e il 31 dicembre 2013.

² 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).

tegoria o aziendale. I 913 documenti raccolti per il 2013 sono articolati quindi per “tipologia del materiale”. Una delle caratteristiche dell’Ocs è l’osservazione e l’analisi dei documenti anche secondo l’andamento del processo negoziale – dalla piattaforma agli esiti –; pertanto risulta interessante osservare la proporzione, nella documentazione prodotta, tra accordi veri e propri (a seconda delle diverse denominazioni: Intese, Accordi, Protocolli, Verbali di intesa, etc.), verbali di incontro (che rappresentano la fotografia di momenti intermedi o interlocutori del processo negoziale) e piattaforme negoziali. Per il 2013, gli accordi rappresentano il 66,8% dei documenti (vd. Grafico 1), i verbali sono ben il 30,3%, mentre le piattaforme raccolte rappresentano appena il 2,8% di tutti i documenti. Rispetto all’anno precedente la proporzione resta pressoché immutata; ma va notato che tra 2011 e 2012 è stato invece registrato uno scatto di crescita assai accentuato dei verbali di incontro (+10% sul totale dei documenti) a spese degli accordi veri e propri, segno di una sensibile maggiore difficoltà dei negoziati con le amministrazioni che pertanto viene confermata anche per il 2013.

Livello territoriale

La contrattazione sociale del sindacato si conferma un’attività concentrata fortemente sul rapporto con le amministrazioni dei Comuni. Se è piuttosto ovvio che le piattaforme negoziali (quantomeno quelle raccolte e raggiungibili dall’Osservatorio) si attestino a un livello superiore, specie provinciale, gli Accordi e i Verbali sono nettamente centrati sul livello comunale, totalizzando circa l’82% di tali documenti. Questo dato, tuttavia, risulta in leggero calo rispetto a quello registrato nel 2012, principalmente a favore della contrattazione svolta a livello inter-comunale, che ha vissuto un boom relativo passando dal 6,3% dei documenti del 2012 al 10,6% del 2013. Dietro questo dato quantitativo si mostra la contrattazione che si realizza fondamentalmente entro le strutture del welfare territoriale (Piani di zona, ambiti sociali, consorzi, distretti socio-sanitari, etc.) e a livello di associazionismo dei comuni (Comunità montane, Conferenze dei sindaci, Unioni di comuni già costituite e/o rapporti multilaterali tra Comuni in via di associazione). Concentrando lo sguardo sui soli Accordi, e sui documenti che vedono la presenza diretta o indiretta (in Unio-

TAB. 1 TIPOLOGIA DEL MATERIALE NEGOZIALE, PER LIVELLO TERRITORIALE

		(VAL. %, DATI 2012 E 2013)							
		Accordi	Piattaforme	Verbali	Tot.	Accordi	Piattaforme	Verbali	Tot.
2012		2013							
Liv. reg.	2,2	40,0	2,6	3,8	Liv. reg.	4,6	15,4	0,7	3,7
Liv. prov.	4,0	30,0	2,6	4,6	Liv. prov.	4,1	53,8	1,4	4,7
Liv. intercom.	5,5	10,0	7,5	6,3	Liv. intercom.	8,7	11,5	14,8	10,6
Liv. com.	87,4	17,5	87,3	84,6	Liv. com.	82,6	19,2	81,9	80,6
Altro	0,9	2,5	0	0,7	Altro	0	0	1,1	0,3
Totale	100	100	100	100	Totale	100	100	100	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

TAB. 2 ACCORDI, PER CLASSI DI COMUNI COINVOLTI

(VAL. ASSOLUTI E %, DATI 2012 E 2013)

Accordi			Accordi		
	val. ass.	val. %		val. ass.	val. %
2012			2013		
1 comune	594	94,7	1 comune	512	91,9
Da 2 a 5 comuni	15	2,4	Da 2 a 5 comuni	32	5,7
Da 6 a 20 comuni	17	2,7	Da 6 a 20 comuni	12	2,2
Oltre 20 comuni	1	0,2	Oltre 20 comuni	1	0,2
Totale	627	100	Totale	557	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

ni di comuni o altre strutture associative) di amministrazioni comunali, si può osservare come l'aggregazione che cresce più significativamente tra 2012 e 2013 sono i documenti siglati da piccole Unioni di comuni o ambiti associativi di recente costituzione: la classe che cresce in misura sensibile è proprio quella degli accordi che comprendono dai 2 ai 5 comuni (dal 2,4% dei documenti 2012 al 5,7% del 2013).

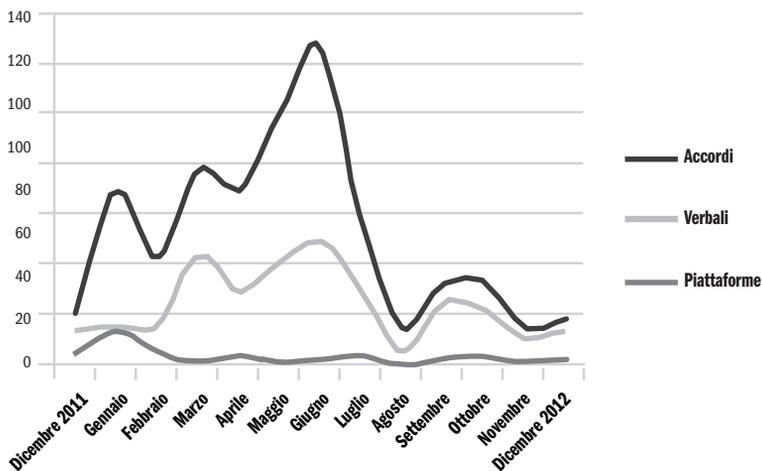
Andamento nel corso dell'anno

A proposito della tipologia dei documenti prodotti dalla contrattazione si è già segnalato un dato particolarmente critico – con una crescita dei verbali a scapito degli accordi veri e propri –. Già nel 2012 questo aspetto trovava un riscontro nell'analisi dei documenti per data di sigla, che segnala indirettamente il periodo dell'anno in cui sono state svolte le trattative e siglate le intese. Difatti, tra 2011 e 2012 si segnalava uno slittamento temporale della contrattazione, indice di probabili difficoltà nella chiusura del confronto con le amministrazioni locali. Nel 2011, la maggior parte delle intese e dei verbali di incontro sono stati realizzati nel primo quadrimestre dell'anno, con un picco in aprile, in corrispondenza delle valutazioni

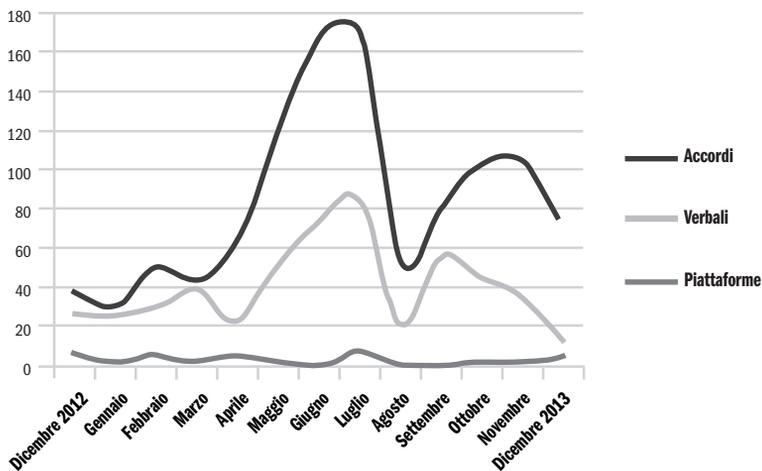
condivise sui bilanci di previsione dei comuni. Viceversa, nel 2012 la contrattazione sociale ha subito un effetto trascinarsi, concentrandosi in accordi (e soprattutto in molti verbali di incontro) siglati nel secondo quadrimestre dell'anno, con un picco nel mese di giugno. Il grafico seguente (Grafico 2) mette a confronto questa tendenza acquisita nel 2012 con quanto accaduto nell'anno passato: da una parte, si conferma che la contrattazione sociale giunge a conclusione prevalentemente nel secondo quadrimestre dell'anno, con una maggiore concentrazione rispetto al 2012 e uno sfondamento della barriera estiva; difatti, ben il 15% di tutti i documenti sono stati siglati nel mese di luglio. Inoltre, per la prima volta, si registra un picco significativo di accordi e verbali siglati tra ottobre e novembre e ancora concentrati sul bilancio 2013; si tratta in sostanza di accordi tardivi, a volte solo formali prese d'atto delle sempre maggiori difficoltà delle amministrazioni comunali nell'impostazione dei bilanci. Sotto traccia, questo mostra probabilmente il convergere delle difficoltà delle finanze locali dei comuni nello sviluppare un'utile interlocuzione col sindacato, ma soprattutto la complessità della "questione

GRAF. 2 ANDAMENTO DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEL CORSO DELL'ANNO, PER TIPOLOGIA DEI MATERIALI (VAL. ASSOLUTI, DATI 2012 E 2013)

2012



2013



Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Sgi (2014)

Imu” che nel 2013 è andata a sommarsi alla “questione Tares”, anche a scapito (come si vedrà da alcuni dati sulle tematiche contrattate) di altri aspetti delle politiche sociali locali.

Parti coinvolte

Le “parti coinvolte” nella contrattazione, ovvero i soggetti chiamati a firmare un documento di accordo o un verbale, non registrano sostanziali cambiamenti dal

2012 al 2013 (vd. Tabella 3); ciononostante vanno segnalati alcuni aspetti. L'85,7% degli accordi vede la presenza delle amministrazioni comunali, in leggero calo rispetto al 2012 (89,4%), una diminuzione frutto della maggiore diffusione di accordi intercomunali il cui riflesso è riscontrabile nella crescita dei sog-

getti associativi tra Comuni e delle strutture del welfare locale (Distretti/consorzi 3,6%, Unioni di comuni/Comunità montane 3,6%).

Da parte sindacale, si conferma l'ampia presenza unitaria dello Spi e delle altre organizzazioni dei pensionati (nel 78% degli accordi, contro l'82,6% del 2012),

TAB. 3 ACCORDI, PER PARTI COINVOLTE NELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

(VAL. ASSOLUTI E %, DATI 2012 E 2013)

2012	Accordi		2013	Accordi	
	val. ass.	val. %		val. ass.	val. %
Comuni	601	89,4	Comuni	521	85,7
Spi/Fnp/Uilp	555	82,6	Spi/Fnp/Uilp	474	78,0
Cgil/Cisl/Uil	325	48,4	Cgil/Cisl/Uil	289	47,5
Categorie lavoratori	75	11,2	Cgil	34	5,6
Cgil	43	6,4	Ass. dell'industria	30	4,9
Spi	25	3,7	Spi	28	4,6
Altri enti	21	3,1	Altri enti	26	4,3
Distretti	21	3,1	Ass. commercio e artigianato	26	4,3
Altri sindacati	20	3,0	Distretti	22	3,6
Cisl	18	2,7	Comunità montane/ Unioni di comuni	22	3,6
Fnp	13	1,9	Fnp	20	3,3
Regioni	9	1,3	Regioni	20	3,3
Aziende pubbliche	9	1,3	Ass. cooperazione	18	3,0
Province	8	1,2	Altri sindacati	18	3,0
Aziende private	8	1,2	Categorie lavoratori	17	2,8
Ass. cooperazione	7	1,0	Province	15	2,5
Ass. dell'industria	7	1,0	Cisl	12	2,0
Uilp	7	1,0	Altre associazioni datoriali	10	1,6
Altre associazioni datoriali	6	0,9	Terzo settore	10	1,6
Comunità montane/ Unioni di comuni	6	0,9	Aziende pubbliche	9	1,5
Terzo settore	6	0,9	Aziende private	8	1,3
Ass. commercio e artigianato	5	0,7	Autonomie funzionali	3	0,5
Anci	3	0,4	Uilp	2	0,3
Uil	3	0,4	Anci	2	0,3
Autonomie funzionali	1	0,1	Uil	2	0,3
			Ordini professionali	1	0,2

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

mentre Cgil Cisl Uil sono presenti nel 47,5%. Sebbene in misura molto lieve, tutte le altre organizzazioni o enti registrano un arretramento, che risulta costante da tre anni in particolare per le altre “categorie di lavoratori”, sotto cui si include principalmente la Funzione pubblica (dal 15,3% del 2011 al 11,2% del 2012 a un esiguo 2,8% del 2013).

Nel 2013 si conferma, e semmai si accentua, una tendenza già registrata nel 2012, e cioè la contrazione della presenza nella contrattazione sociale di altre organizzazioni, enti pubblici e privati, del non profit e delle categorie degli attivi che si riflette nel numero medio di parti coinvolte nei confronti (vd. Tabella 4). Ciò potrebbe essere il riflesso della più ampia presenza dei verbali di incontro, maggiormente concentrati nel rapporto bilaterale tra amministrazione locale e sindacato, ma anche in una riduzione degli accordi di maggiore complessità, specie nei campi dello sviluppo, del lavoro, delle infrastrutture territoriali, del welfare (come si evince dai paragrafi successivi dedicati ai temi contrattati). Gli accordi 2013 che coinvolgono solo due parti coinvolte (verosimilmente l'Amministrazione comunale e Cgil Cisl Uil oppure Spi Fnp Uilp) superano la metà delle intese e raggiungono il 51,8%, mentre calano leggermente gli accordi “multilaterali”, con la presenza di 4 o più parti coinvolte.

Destinatari

Alcuni dati hanno già illustrato le difficoltà del processo negoziale e del confronto con gli Enti locali (l'andamento nel corso dell'anno, la tipologia dei documenti, etc.). Sotto il profilo dei destinatari degli interventi negoziati, questa impressione trova

TAB. 4 ACCORDI, PIATTAFORME E VERBALI, PER CLASSI DI PARTI COINVOLTE NELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

(VAL. %, DATI 2012 E 2013)

	Accordi	Piattaforme	Verbali Tot.	
2012				
1 parte coinvolta	-	56,4	-	2,2
2 parti coinvolte	48,3	23,1	51,3	48,2
3 parti coinvolte	39,0	12,8	23,5	33,3
4 parti coinvolte	9,3	5,1	22,2	13,0
più di 4 parti coinvolte	3,4	2,6	2,9	3,3
	100,0	100,0	100,0	100,0
2013				
1 parte coinvolta	-	54,2	-	1,4
2 parti coinvolte	51,8	12,5	51,7	50,7
3 parti coinvolte	35,9	12,5	39,2	36,2
4 parti coinvolte	6,4	8,3	6,4	6,5
più di 4 parti coinvolte	5,9	12,5	2,6	5,1
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

ulteriori elementi. Difatti, sebbene la contrattazione sociale risulti ancora sensibilmente universalistica, arrivando a toccare temi riguardanti la “generalità di cittadini e le famiglie” nel 77,5% degli accordi, questo dato è in sensibile calo rispetto al 2012 (91% degli accordi, vd. Tabella 5); lo stesso vale per l'altro gruppo di destinatari largamente presente da sempre nella contrattazione sociale, e cioè gli anziani (dall'81,7% al 69,1%). Questo primo dato potrebbe essere il frutto di percorsi negoziali più accidentati, di accordi più esigui

TAB. 5 SOGGETTI DESTINATARI, PER ACCORDI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE
(VAL. ASSOLUTI E %, DATI 2012 E 2013)

	Accordi	
	val. ass.	val. %
2012		
Generalità cittadini e famiglie	615	91,5
Anziani	549	81,7
Fam. e ind. in condizione di povertà	367	54,6
Minori e infanzia	294	43,8
Disabili	224	33,3
Disoccupati	194	28,9
Non autosufficienti	178	26,5
Lavoratori/trici di aziende in crisi	163	24,3
Giovani	139	20,7
Terzo settore	113	16,8
Lavoratori/trici	97	14,4
Immigrati	87	12,9
Donne	80	11,9
Imprese	55	8,2
Lavoratori/trici precari	47	7,0
Inoccupati	43	6,4
Lavoratori autonomi	30	4,5
Consumatori di sostanze e dipendenze	21	3,1
Detenuti/ex detenuti	20	3,0
Altri destinatari	15	2,2
Persone lgbt	11	1,6
2013		
Generalità cittadini e famiglie	471	77,5
Anziani	420	69,1
Fam. e ind. in condizione di povertà	330	54,3
Minori e infanzia	241	39,6
Non autosufficienti	218	35,9
Disabili	188	30,9
Lavoratori/trici di aziende in crisi	184	30,3
Giovani	126	20,7
Disoccupati	117	19,2
Terzo settore	117	19,2
Lavoratori/trici	93	15,3
Donne	73	12,0
Immigrati	63	10,4
Imprese	55	9,0
Inoccupati	44	7,2
Lavoratori/trici precari	31	5,1
Lavoratori autonomi	22	3,6
Detenuti/ex detenuti	11	1,8
Altri destinatari	10	1,6
Consumatori di sostanze e dipendenze	10	1,6
Persone lgbt	5	0,8
Partite Iva	2	0,3

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

e circoscritti sollecitati peraltro dalle crescenti emergenze sociali.

Difatti, diminuisce anche il numero medio di destinatari tra gli interventi negoziati: gli accordi che prevedono la presenza di solo 1-2 destinatari passano dal 10,2% del 2012 al 27,6% del 2013, e cala in corrispondenza il peso degli accordi rivolti a 7 o più destinatari (dal 32% del 2012 al 23,7% del 2013, vd. Tabella 6).

Questa riduzione di margini di manovra per interventi a 360° rispetto alla platea dei destinatari e dei loro bisogni, è anche correlata ad alcune priorità/emergenze che si confermano da un anno all'altro. In particolare la crescita dei soggetti più deboli e sottoposti al peso perdurante della crisi: le famiglie e gli individui in condizione di povertà sono largamente diffuse (dal 54,6% del 2012 si confermano al 54,3%), come anche i lavoratori vittime della crisi (dal 24,3% al 30,3%). Nelle pieghe degli accordi, e quindi degli interventi concreti, si

TAB. 6 ACCORDI, PIATTAFORME E VERBALI, PER CLASSI DI DESTINATARI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE
(VAL. %, DATI 2012 E 2013)

	Accordi Piattafor. Verbal. Tot.			
	2012	2013	2012	2013
1-2 destinatari	10,2	25,0	18,2	13,2
3-4 destinatari	27,5	25,0	41,0	31,5
5-6 destinatari	30,3	22,5	25,4	28,5
7-8 destinatari	18,4	7,5	10,4	15,6
+ di 8 destinatari	13,6	20,0	4,9	11,2
Totale	100	100	100	100
2013				
1-2 destinatari	27,6	37,5	39,2	31,3
3-4 destinatari	28,5	8,3	24,9	26,9
5-6 destinatari	20,2	20,8	23,4	21,2
7-8 destinatari	13,8	12,5	7,5	11,9
+ di 8 destinatari	9,9	20,8	4,9	8,7
Totale	100	100	100	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

può notare come i capitoli destinati negli scorsi anni agli “interventi anticrisi”, quindi a favore di lavoratori sottoposti a crisi aziendale, vadano a intrecciarsi sempre più con gli interventi di contrasto della povertà, segno di uno scivolamento pericoloso da una condizione di relativa tenuta sociale a un

livello di maggiore fragilizzazione. Risultano stabili o in leggera crescita rispetto al 2012, soggetti solitamente più marginali nella contrattazione, in questo caso spesso associati a misure di inclusione e contrasto della povertà e della crisi: Terzo settore, 19,2%; Immigrati, 10,4%; Donne, 12%.

LA CONTRATTAZIONE NELLE DIVERSE AREE DEL PAESE

Ripartizione territoriale

La contrattazione sociale risulta legata alle specificità territoriali, sia di organizzazione sindacale sia amministrative, culturali, sociali ed economiche. La congiuntura della crisi e la sua insistenza sulle specificità territoriali ha certamente reso più fragili le possibilità di interlocuzione con le amministrazioni locali, e senz'altro viene confermato il divario tra le diverse zone del paese anche sotto il profilo di questa attività negoziale, cui corrispondono ovviamente diverse capacità, sia oggettive sia soggettive, delle amministrazioni di avere una relazione produttiva con le parti sociali e i diversi attori locali. Non è un elemento marginale, infatti, sottolineare come le aree più disagiate del Paese risultino allo stesso tempo quelle in cui sono più deboli e rarefatte sia la contrattazione sociale sia quella di secondo livello.

In linea generale (vd. Tabella 7), la maggioranza assoluta della contrattazione sociale del sindacato si svolge nelle regioni del Nord-Ovest (52,5%), in misura relativa sostanzialmente uguale a quella del 2012. Risulta leggermente in crescita nel Nord-Est (dal 14,7% del 2012 al 16,8% del 2013), anche grazie alla capacità dell'Ocs di maggiore penetrazione nella rilevazione di Accordi e Verbali, specie nel

triveneto. Si evidenzia invece un arretramento di circa tre punti (dal 22,9% al 19,9%) nelle regioni del Centro, segnalando difficoltà proprio in aree storicamente segnate da una fitta e radicata tradizione di contrattazione sociale, in particolare in Toscana e nelle Marche. La contrattazione sociale al Sud e nelle isole è invece in crescita (dal 8,8% al 10,8%), sebbene sempre sottodimensionata rispetto alla scala territoriale e alla popolazione di riferimento; questo dato appare sia il frutto di una più profonda capacità di emersione della contrattazione sociale svolta nelle regioni meridionali, ma anche di al-

TAB. 7 DOCUMENTI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

(VAL. ASSOLUTI E %, DATI 2012 E 2013)

	val. ass.	val. %
2012		
Nord-Ovest	546	53,5
Nord-Est	150	14,7
Centro	234	22,9
Sud e isole	90	8,8
Totale	1.020	100
2013		
Nord-Ovest	479	52,5
Nord-Est	153	16,8
Centro	182	19,9
Sud e isole	99	10,8
Totale	897	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

cuni processi negoziali specifici di questi territori (ad esempio, gli interventi definiti in base al Piano di Azione Coesione).

La tipologia dei documenti

A parte le oscillazioni generali in valore assoluto e percentuale tra le diverse aree del paese, va sottolineata ancora la differenza per composizione e tipologia dei documenti prodotti: i verbali di incontro (quindi le intese parziali o i cosiddetti “mancati accordi”, oppure ancora accordi solo formalmente attestati ma in sostanza “prese d’atto” delle scelte delle amministrazioni) dopo l’impennata assai significativa dello scorso anno nel Nord-Ovest (dal 17,5% del 2011 al 34,8% del 2012), risultano in calo, ma sempre su livelli assai significativi (26,3%). I verbali crescono invece a Nord-Est (dal 30,7% al 41,2%) e nel Centro (dal 14,1% al 22,5%), sebbene si tratti di aree dove la contrattazione sociale è sempre stata segnata da maggiore formalizzazione delle proce-

dure e delle relazioni sindacali. Al Sud e isole si conferma la forte presenza di Verbali (ben il 47,5% dei documenti della contrattazione 2013), in contesti dove la difficoltà di raggiungere intese e accordi veri e propri ha già un suo radicamento precedente.

Tra le variabili da considerare nella distribuzione della contrattazione sociale vi è anche la composizione politica delle giuste poste a guida delle amministrazioni locali. Altre ricerche fin qui svolte hanno sottolineato un legame ambivalente con la composizione politica delle giunte, e non una relazione univoca. A conferma di una non semplice attribuzione causale, si evidenzia (in Tabella 9) la forte diffusione della contrattazione nei piccoli comuni, in cui prevalgono esperienze di Liste civiche, a loro volta collocabili lungo lo spettro politico ma non certo mediante i criteri della politica sovralocale e nazionale. In linea generale, se appare che nella contrattazione con i comuni vi sia un legame generale tra orientamento di centro-sinistra e opportunità negoziali, nel medio periodo e allargando l’orizzonte a un contesto sovragiurisdizionale le variabili in gioco paiono essere anche altre: le caratteristiche socio-economiche del territorio, lo “stile” amministrativo delle classi dirigenti, la cultura e la pratica sindacale specifica, etc. Tanto è vero che all’interno di una stessa regione possono darsi situazioni opposte: una continuità che data fin dagli anni novanta nella concentrazione in alcune province, e non in altre, della contrattazione sociale, pur nel susseguirsi di “onde” politico-amministrative diverse; o, viceversa, in altre regioni vigono da tempo divisioni per linee politi-

TAB. 8 RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER TIPOLOGIA MATERIALE

(VAL.%, DATI 2012 E 2013)

	Piattafor. Accordi Verbali Tot.			
2012				
Nord-Ovest	1,5	63,7	34,8	100
Nord-Est	2,0	67,3	30,7	100
Centro	5,1	80,8	14,1	100
Sud e isole	18,9	37,8	43,3	100
Totale Italia	3,9	65,9	30,2	100
2013				
Nord-Ovest	-	73,7	26,3	100
Nord-Est	2,0	56,9	41,2	100
Centro	7,1	70,3	22,5	100
Sud e isole	10,1	42,4	47,5	100
Totale Italia	2,7	67,8	29,5	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

che, tra province in cui la contrattazione è radicata e altre in cui non ha attecchito se non limitatamente.

TAB. 9 RIPARTIZIONE TERRITORIALE DEGLI ACCORDI PER AREA POLITICA DI RIFERIMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE (VAL.%, DATI 2014)

	Liste civiche	Centro sinistra	Centro destra	Altro*
Nord-Ovest	73,6	8,5	16,8	1,1
Nord-Est	47,6	37,1	14,7	0,6
Centro	42,9	47,6	5,4	4,1
Sud e isole	60,4	25,9	8,7	5,1
Totale Italia	62,0	22,6	13,4	2,0

* (com. commissariati/indipendenti). Fonte: Spi Cgil

Parti coinvolte e destinatari: differenze territoriali

La contrattazione sociale osservata nelle sue specificità territoriali mostra profonde differenze anche entrando nel merito delle caratteristiche legate alle tematiche, ai destinatari e ai soggetti coinvolti nel confronto. Anzitutto, l'articolazione per parti coinvolte mette in luce diversi profili di azione negoziale, che vengono confermati dai dati sulle tematiche e sui destinatari. Nel Nord-Ovest vi è la massima concentrazione del confronto con le amministrazioni comunali, che raggiungono il 93,9% degli accordi-verbali; questo è dovuto sia alla storica azione

negoziale condotta capillarmente fin dagli anni ottanta sia alla conformazione amministrativa del territorio che vede molti piccoli e piccolissimi comuni (tra Lombardia e Piemonte sono presenti circa un terzo di tutti i comuni italiani). Questa componente decresce da Nord a Sud, ma con significati differenti: è ancora alta a Nord-Est (88% di presenza di comuni) e al Centro (75,1%), ed è qui bilanciata da un buon coinvolgimento dei livelli intercomunali rappresentati dall'associazionismo di comuni e in misura minore dalle strutture territoriali di welfare come distretti, ambiti, Asl e consorzi socio-sanitari. Questa presenza è particolarmente significativa al Centro Italia, dove tali soggetti sono coinvolti in oltre il 10% della contrattazione sociale. Al Sud e nelle isole, invece, la presenza di comuni si riduce a circa la metà dei documenti (53,3%), mentre hanno uno spazio assai rilevante proprio le strutture territoriali del welfare (ben nel 46,7% di accordi e verbali), in misura più accentuata che nel 2012 anche per l'azione sindacale di concertazione nell'ambito dei Pac. Dal punto di vista sindacale emergono ugualmente diverse specificità: una netta prevalenza delle organizzazioni dei pensionati specie a Nord-Ovest, un mag-

TAB. 10 ACCORDI E VERBALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE, RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER PARTI COINVOLTE (VAL. ASSOLUTI E %, DATI 2013)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e isole
Amministrazione comunale	93,9	88,0	75,1	53,3
Spi Fnp Uilp	83,9	67,3	75,1	34,7
Cgil Cisl Uil	36,7	52,7	78,7	34,7
Categorie lavoratori	1,7	0,7	4,1	9,3
Distretti, ambiti, consorzi socio-sanitari	0,4	0,7	3,6	46,7
Unioni di comuni e comunità montane	1,3	4,7	8,9	0,0

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

gior equilibrio a Nord-Est e al Centro, e una minore presenza al Sud sia per Cgil Cisl Uil che per Spi Fnp Uilp, segno questo di una più netta divisione dei compiti tra categoria dei pensionati e confederazione nelle regioni meridionali.

Anche l'articolazione dei dati territoriali per destinatari degli interventi rileva aspetti interessanti. In particolare, la contrattazione ha un profilo universalistico ovunque eccetto al Sud e isole, dove è maggiormente concentrata su alcune categorie di cittadini. Anziani, disoccupati, disabili e non autosufficienti (eccetto al Nord-Ovest) hanno percentuali relative di intervento analoghe in tutte le parti del Paese. Va segnalato come nelle aree maggiormente sviluppate, laddove la crisi economica ha sicuramente aggredito maggiormente il tessuto produttivo e sociale, sia assai intensa l'attenzione verso Famiglie e individui in condizione di povertà: a Nord-Ovest (50,1%), così anche a Nord-Est (48%) e in particolare al Centro (56,2%); viceversa, al Sud e isole questo dato scende considerevolmente (29,3%) segno di una contrattazione specializzata maggiormente verso i soggetti beneficiari degli interventi sociali, sanitari e assisten-

ziali e – per un altro verso – di minori risorse da destinare alle vittime della crisi economica in aree senz'altro colpite in misura profonda da recessione, disoccupazione, inattività. Questo dato, difatti, fa il paio con quello dei Lavoratori/trici di aziende in crisi che si attesta su valori intorno al 30% a Nord-Est e al Centro, scende al 23,4% a Nord-Ovest (dove, va ricordato, la contrattazione è più parcellizzata in moltissimi piccoli comuni) e crolla al Sud e nelle isole (6,7%). Il dato sulle persone non autosufficienti mostra al primo posto il Sud e isole (49,3%), segno della penetrazione della concertazione intorno ai Pac, ma non è analogamente forte – comparativamente – rispetto a minori e infanzia (30%, contro percentuali oltre il 40% nelle altre aree del Paese).

I profili tematici secondo la distribuzione territoriale

Accanto a questa valutazione indiretta, attraverso parti coinvolte e destinatari, l'articolazione territoriale del dato per le principali aree tematiche conferma sostanzialmente i differenti profili della contrattazione sociale. Difatti, al Centro-Nord (e in particolare a Nord-Est e

TAB. 11 ACCORDI E VERBALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE, RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER SOGGETTI DESTINATARI

(VAL. ASSOLUTI E %, DATI 2013)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e isole
Generalità di cittadini/famiglie	80,0	94,0	78,7	42,7
Anziani	67,8	79,3	64,5	74,7
Famiglie e individui in condizione di povertà	50,1	48,0	56,2	29,3
Minori e infanzia	40,9	42,7	45,6	30,7
Disabili	28,6	24,7	29,6	25,3
Disoccupati	15,7	17,3	21,3	16,0
Non autosufficienti	28,4	38,0	39,1	49,3
Lavoratori/trici di aziende in crisi	23,4	32,0	32,5	6,7

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

TAB. 12 ACCORDI E VERBALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE, RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER AREE TEMATICHE NEGOZIALI (VAL. ASSOLUTI E %, DATI 2013)

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole
1 Relazioni tra le parti	79,5	90,0	86,4	53,3
2 Politiche e strumenti della partecipazione	22,8	16,0	38,5	26,7
3 Pubblica amministrazione	17,5	62,0	45,6	6,7
4 Politiche di bilancio	78,6	74,7	69,7	22,0
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	78,5	84,7	63,3	73,3
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	39,7	41,3	50,9	18,7
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	84,3	86,7	78,7	24,0
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	5,8	20,0	19,5	10,7
9 Politiche abitative e del territorio	42,2	43,3	49,7	8,0
10 Politiche infanzia giovani educative	24,6	38,7	43,2	24,0
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	30,3	16,7	20,1	13,3

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2014)

al Centro), la contrattazione è maggiormente formalizzata (vd. Area 1). Al Centro sono più diffuse iniziative di partecipazione, informazione e coinvolgimento della cittadinanza (Area 3) e a Nord-Est e al Centro le politiche antidiscriminatorie (Area 8) che si attestano intorno al 20%, mentre sono particolarmente deficitarie a Nord-Ovest (5,8%).

Il cuore della contrattazione sociale, intorno alle politiche sociali in senso stretto (Area 5) e a quelle fiscali (Area 7), tiene insieme le agende di ogni parte del Paese, ma per quelle fiscali va segnalata

la scarsa presenza negoziale al Sud e nelle isole (24%). Le politiche dello sviluppo (Area 6) crescono procedendo da Nord-Ovest a Nord-Est per raggiungere il picco di interesse al Centro (50,9%); anche in questo caso il Sud e le isole risultano quasi escluse da iniziative su lavoro e sviluppo all'interno della contrattazione sociale (18,7%). Analoga progressione, da Nord-Ovest al Centro, con una forte cesura al Sud, va segnalata per le Politiche abitative e del territorio (dal 49,7% di accordi-verbali al Centro, fino al 8% al Sud e isole).

LA "MAPPA" DELLE VOCI TEMATICHE NEGOZIALI

Il confronto generale tra le principali aree tematiche trattate nella contrattazione sociale territoriale consente di individuare alcune linee di continuità e di differenza tra il 2012 e il 2013. Il dato di fondo è quello di una sostanziale continuità del profilo tematico della contrattazione, con l'evidenza di alcuni dati critici, sia nuovi sia ricor-

renti anche negli anni precedenti. Vi è anzitutto un'ampia presenza dell'area relativa alla regolazione dei rapporti tra le parti (vd. Tabella 9, area 1) che vede nell'80,6% degli accordi-verbali, per il 2013, riferimenti a valutazioni condivise circa lo stato critico delle finanze locali, ma anche tentativi concertativi riguardanti i nuovi assetti amministrativi

(specie nell'associazionismo intercomunale) nonché la diffusione di verifiche periodiche specie in relazione alla definizione e applicazione di Imu, Tares e addizionali Irpef comunali.

La contrattazione sociale per quanto si confermi impegnata nella discussione sulle tematiche di bilancio (area 4, nel 68,2% degli accordi-verbali per il 2013), mostra un calo significativo rispetto ai valori del 2012 (82,9%). Quest'area non segnala tanto la trattazione di temi specifici negli accordi, quanto l'ambito e l'orizzonte negoziale: il dato del 2013 probabilmente segnala la difficoltà di chiudere intese complessive sugli equilibri e l'assetto dei bilanci, mentre le tematiche negoziate si riducono ad alcuni temi prioritari e specifici, senza contare la più vasta presenza di Accordi e soprattutto Verbali in cui il negoziato sulle Politiche di bilancio pare ridursi a una presa d'atto delle iniziative dell'amministrazione locale.

Nei contenuti degli accordi emergono alcune generali differenziazioni: una te-

nuta, dopo il calo registrato nel 2012, delle Politiche socio-sanitarie e assistenziali (dal 74,5% al 76,3%). L'area 3, Pubblica amministrazione, recupera il calo del 2012 e passa dal 21,6% al 29,7%, in particolare grazie a una rinnovata spinta innovativa in alcuni ambiti (recupero evasione fiscale e tributaria, rapporti tra amministrazioni). È in leggera crescita il peso dell'area 2 (Politiche e strumenti della partecipazione) che passa dal 20,2% al 25%; si tratta di un'area che attiene al "metodo" e ai presupposti istituzionali delle politiche sociali stesse. Gli aspetti più critici si riscontrano nelle aree delle Politiche abitative e del territorio e delle Politiche dell'infanzia, giovani ed educative che calano in misura rilevante: dal 48,5% al 41%, le prime, dal 40,9% al 30,7%, le seconde, confermando un trend negativo già rilevato nel 2012 rispetto all'anno precedente. Vi è una tenuta dell'area che attiene al fisco locale (Area 7, 78,6% nel 2013), il quale rimane uno dei campi tematici più ampiamente trattati (e sensi-

TAB. 13 AREE ACCORDI E VERBALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE, PER TEMATICHE NEGOZIALI

(VAL. ASSOLUTI E %, DATI 2012 E 2013)

	2012		2013	
	Accordi-Verbal Val. assoluti	%	Accordi-Verbal Val. assoluti	%
1 Relazioni tra le parti	8,14	83,1	702	80,6
2 Politiche e strumenti della partecipazione	198	20,2	218	25,0
3 Pubblica amministrazione	212	21,6	259	29,7
4 Politiche di bilancio	812	82,9	594	68,2
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	730	74,5	665	76,3
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	382	39,0	352	40,4
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	786	80,2	685	78,6
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	76	7,8	99	11,4
9 Politiche abitative e del territorio	475	48,5	357	41,0
10 Politiche infanzia giovani educative	401	40,9	267	30,7
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	231	23,6	214	24,6

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Sipi (2014)

bilmente diversificati internamente rispetto all'anno precedente, come si vedrà nelle voci specifiche negoziate). Si consolida dopo il calo del 2012 l'area delle Politiche del lavoro e dello sviluppo (il 40,4% degli accordi 2013, il 39% nel 2012, contro il 50,9% del 2011) in particolare a causa della contrazione di nuovi interventi di contrasto della crisi e di sostegno dei redditi dei lavoratori colpiti dalla recessione e dalla disoccupazione. In leggera crescita l'Area delle Azioni di contrasto delle discriminazioni (dal 7,8% del 2012 al 11,4%), specie in relazione a interventi a favore delle donne vittime di violenza e per l'integrazione occupazionale femminile. Va rilevato che questo sorvolo molto generale delle Aree tematiche acquisite caratteri e accenti specifici solo nella trattazione delle singole voci di ciascuna area, nelle quali oltre alle tendenze più generali (come, per il 2013, il calo rilevante di interventi in campo abitativo, territoriale, ambientale, educativo, etc.) si potranno evidenziare scarti

e spostamenti qualitativi e quantitativi interni a ciascuna area.

Area 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo

L'area delle Relazioni tra le parti e definizione del processo negoziale rappresenta un indicatore indiretto della salute del metodo e delle procedure negoziali. Tra 2011 e 2012 si era evidenziata una crescita significativa dell'area 1.3, presente con la stessa dicitura in tutte le aree tematiche (Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori), ma che in questa specifica area sta a significare la predisposizione di momenti di verifica o approfondimento rispetto ai contenuti acquisiti nel negoziato. Nel 2013 si conferma sostanzialmente il dato (presente nel 41,6% di Accordi e Verbali). Sotto questa voce viene in luce la necessità di verificare e riprendere il confronto specie intorno all'applicazione delle misure di fiscalità locale, come per quanto riguarda l'Imu e la Tares/Tari, ma anche l'addizionale Irpef. Inoltre, tra le specifi-

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREATERZO LIVELLO
2012		
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (814 / 83,1%)	1.1. Valutazioni di premessa (435 / 44,4%) 1.2. Composizione tavoli di confronto (216 / 22,0%) 1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (439 / 44,4%)	
2013		
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (702 / 80,6%)	1.1. Valutazioni di premessa (373 / 42,7%) 1.2. Composizione tavoli di confronto (153 / 17,5%) 1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (363 / 41,6%)	

cità del 2013 vi è il dispiegarsi di diversi percorsi negoziali con tema l'associazionismo tra comuni, le gestioni associate dei servizi, il contrasto dell'evasione fiscale e tributaria, che richiedono in sé la necessità di un calendario di incontri e verifiche aldilà del momento cruciale del negoziato sul bilancio di previsione.

In relazione a ciò, dai primi cenni di confronto sulla contrattazione del 2014 emerge in sottofondo la necessità, anche sotto il profilo delle relazioni sindacali, di rivedere la fisionomia dei rapporti per meglio orientarli a un profilo dell'azione istituzionale che si modifica in diversi settori: in particolare il sociale, la fiscalità locale, la sanità, il rinnovamento delle Pubbliche amministrazioni e le implicazioni dell'associazionismo tra comuni sono campi che risultano in cambiamento significativo, specie per la spinta alle relazioni interistituzionali e alle gestioni associate. Di conseguenza, anche il sindacato ha la necessità di articolare in maniera diversa la propria organizzazione e le strutture orientate alla contrattazione sociale.

Area 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva

L'area della Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva esprime quelle iniziative prese all'interno della contrattazione sociale attinenti principalmente al metodo del confronto con la cittadinanza, con le organizzazioni sociali, il non profit, in materia di informazione, comunicazione, consultazione e partecipazione.

L'area risulta nel complesso in leggera crescita negli accordi, in particolare per quanto riguarda gli strumenti di accountability delle amministrazioni nei

confronti dei cittadini (Bilanci sulla qualità sociale: dal 1,2% al 8,5%). Restano a un livello analogo gli interventi di Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (6,4%), dietro i quali vi è il sostegno all'associazionismo, alla partecipazione sociale dei cittadini (forme di volontariato civico), ma anche richieste di supplenza al non-profit per interventi di tipo sociale, in particolare a favore delle fasce più deboli della società locale. Questa tendenza risulta stabile rispetto al 2012, ma è rilevabile anche dalla voce 5.2.2 Modalità di affidamento delle prestazioni sotto cui si indicano, per i servizi sociali e assistenziali, sia l'affidamento a cooperative sociali sia le convenzioni o il sostegno a organizzazioni di volontariato più chiaramente sostitutive dell'intervento pubblico. Nei testi di accordo, il contributo del volontariato è eloquentemente associato a situazioni di necessità, al bisogno di coprire campi di intervento (specie, ad esempio, nell'assistenza a disabili e anziani, nel trasporto sociale e nei pasti a domicilio, e in genere nei servizi di complemento alla domiciliarità) per i quali le difficoltà delle amministrazioni pubbliche risultano più forti.

Circa il 12% dei documenti presenta forme diverse di Percorsi di informazione, consultazione coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini; tra questi, in generale si ritrovano sportelli informativi e di orientamento, campagne di informazione e di promozione della partecipazione, ma anche l'attività degli uffici relazioni con il pubblico. Nel 2013 si segnala la presenza di iniziative di coinvolgimento dei cittadini anche in alcuni percorsi di associazionismo tra comuni e soprattutto l'attenzione verso la

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREA TERZO LIVELLO
2012		
<p>2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (198/20,2%)</p> <p>di cui solo I livello (5/0,5%)</p>	<p>2.1. Bilanci sulla qualità sociale (12 / 1,2%) di cui solo II livello (1 / 0,1%)</p> <p>2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (8 / 0,8%)</p> <p>2.3. Percorsi di informazione, consultazione coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (131 / 13,4%)</p> <p>2.4. Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (83 / 8,5%)</p> <p>2.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0)</p>	<p>2.1.1. Bilancio sociale (11 / 1,1%)</p> <p>2.1.2. Bilancio di genere (1 / 0,1%)</p> <p>2.1.3. Bilancio ambientale (0)</p>
2013		
<p>2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (218 / 25%)</p> <p>di cui solo I livello (2 / 0,2%)</p>	<p>2.1. Bilanci sulla qualità sociale (74 / 8,5%) di cui solo II livello (10 / 1,1%)</p> <p>2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (25 / 2,9%)</p> <p>2.3. Percorsi di informazione, consultazione coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (105 / 12%)</p> <p>2.4. Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (56 / 6,4%)</p> <p>2.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3 / 0,3%)</p>	<p>2.1.1. Bilancio sociale (60 / 6,9%)</p> <p>2.1.2. Bilancio di genere (14 / 1,6%)</p> <p>2.1.3. Bilancio ambientale (10 / 1,1%)</p>

necessità di far conoscere i contenuti degli accordi e/o delle intese ai cittadini. Questo aspetto segnala il bisogno di coinvolgimento nei percorsi interistituzionali specie laddove questi implicano una modifica della diffusione e collocazione territoriale dei servizi pubblici – sociali, sanitari, trasporti, etc. –.

Area 3. Pubblica amministrazione

Il campo della Pubblica amministrazione risulta in crescita rispetto agli interventi del 2012. La proporzione tra le varie voci non è cambiata significativamente da un anno all'altro, eccetto che per un tema: le Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate passano dal

8,8% degli accordi-verbali del 2012 al 20,3% del 2013. Le azioni sottostanti a questa voce sono soprattutto legate ai processi di aggregazione tra amministrazioni comunali, attraverso la condivisione di servizi pubblici in forma associata, costituzione di Unioni di comuni ma anche fusione tra piccoli comuni; occasionalmente è anche presente l'indicazione di percorsi partecipativi (vd. Area 2) per coinvolgere i cittadini nel percorso di unificazione. Inoltre, ciò corrisponde a un orientamento delle agende negoziali, e in parte anche degli accordi, a intervenire complessivamente sull'organizzazione, la governance e le relazioni tra servizi e amministrazioni.

Non per caso, anche la sanità – sotto l'eco ben più clamorosa, sotto il profilo della comunicazione e dell'attenzione dell'opinione pubblica, dei piani di rientro e dei deficit miliardari di bilancio – è in evoluzione, alla ricerca di nuovi equilibri orientati al territorio. Tale orientamento si lega necessariamente alla tendenza delle amministrazioni pubbliche a uscire dai confini strettamente comunali, e sollecita il sindacato a una maggiore integrazione delle agende sociali e sanitarie.

Rispetto alle altre voci specifiche dell'Area 3, non si evidenziano scostamenti

significativi da un anno all'altro. Questo, proprio alla luce del forte aumento delle discussioni intorno alle relazioni tra amministrazioni/gestioni associate, dovrebbe sollecitare l'attenzione sindacale a temi senz'altro correlati, e in particolare la Formazione del personale e organizzazione (3,6% nel 2013), le Politiche del personale (5,6%) e l'Uso del patrimonio pubblico (1,9%) specie laddove le sinergie tra amministrazioni consentono oltre che risparmi finanziari anche la liberazione di spazi e proprietà pubbliche da valorizzare socialmente.

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREA TERZO LIVELLO
2012		
3. Pubblica amministrazione (212 / 21,6%) di cui solo I livello (7 / 0,7%)	3.1. Politiche del personale (62 / 6,3%) 3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (25 / 2,6%) 3.3. Regolazione appalti e subappalti (61 / 6,2%) 3.4. Accreditamento (16 / 1,6%) 3.5. Formazione del personale e organizzazione (23 / 2,3%) 3.6. Aziende pubbliche e partecipate (17 / 1,7%) 3.7. Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate (86 / 8,8%) 3.8. Uso del patrimonio pubblico (45 / 4,6%) 3.9. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3 / 0,3%)	
2013		
3. Pubblica amministrazione (259 / 29,7%) di cui solo I livello (4 / 0,5%)	3.1. Politiche del personale (49 / 5,6%) 3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (18 / 2,1%) 3.3. Regolazione appalti e subappalti (51 / 5,8%) 3.4. Accreditamento (8 / 0,9%) 3.5. Formazione del personale e organizzazione (31 / 3,6%) 3.6. Aziende pubbliche e partecipate (13 / 1,5%) 3.7. Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate (177 / 20,3%) 3.8. Uso del patrimonio pubblico (17 / 1,9%) 3.9. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (9 / 1,0%)	

Area 4. Politiche di bilancio

Nel complesso, l'area delle Politiche di bilancio conferma 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-verbali siglati sotto questa tematica sia scesa considerevolmente: dal 82,9% del 2012 al 68,2% del 2013.

Naturalmente, sotto questa voce sono inclusi i "classici" accordi sui bilanci di previsione dei comuni, ma anche altri accordi specifici che rimandano direttamente alle opzioni di bilancio definite dalle amministrazioni. Ciononostante, si tratta di una voce tematica più interpretativa di altre, le quali si traducono in precisi interventi o servizi; con essa si intende segnalare che l'accordo fa riferimento a un negoziato intorno al complesso del bilancio comunale. La riduzione di questa voce sta probabilmente a segnalare che i negoziati risultano più ristretti e concentrati su specifiche voci di politica sociale – per quanto in concomitanza con la più ge-

nerale discussione sui bilanci comunali – alla luce della sempre maggiore difficoltà di coinvolgere le amministrazioni in confronti complessivi sul profilo della spesa e degli investimenti. Considerate queste difficoltà, non sorprende la riduzione dei margini di confronto anche in sede di Consuntivo e assestamento di bilancio: dal 7,6% al 3,4% del 2013.

Area 5. Politiche socio-sanitarie e assistenziali

Dopo il calo rilevato per il 2011, l'area delle Politiche socio-sanitarie e assistenziali si conferma il cuore delle misure prese nel corso dei negoziati di contrattazione sociale, risultando presente in circa i tre quarti degli accordi-verbali (76,3%). L'articolazione delle voci tematiche di quest'area ci consente di evidenziare spostamenti di attenzione (e presumibilmente di risorse) da una voce specifica a un'altra. Tra le aree di secondo livello, si segnala un recupero degli interventi di Programmazione servizi e prestazioni (5.1, 29% nel 2013), nei quali si sono affrontati anche i percorsi di im-

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREA TERZO LIVELLO
2012		
4. Politiche di bilancio (812 / 82,9%) di cui solo I livello (4 / 0,4%)	4.1. Confronto sugli accordi di mandato (5 / 0,5%) 4.2. Confronto sui bilanci di previsione (782 / 79,8%) 4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (74 / 7,6%) 4.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (14 / 1,4%)	
2013		
4. Politiche di bilancio (594 / 68,2%) di cui solo I livello (11 / 1,3%)	4.1. Confronto sugli accordi di mandato (16 / 1,8%) 4.2. Confronto sui bilanci di previsione (568 / 65,3%) 4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (30 / 3,4%) 4.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (15 / 1,7%)	

plementazione del Piano di Azione Coesione nelle regioni del Sud. Gli ambiti in maggiore rafforzamento sono quelli della programmazione all'interno di Piani di zona/distrettuali (17,2% nel 2013) il cui riferimento si ritrova però a macchia di leopardo, peraltro con una considerevole differenza tra piccoli comuni (per i

quali gli accordi citano puramente il conferimento delle risorse di spesa sociale all'ambito di zona) e i comuni più grandi, che programmano maggiormente in proprio interventi e azioni.

In leggera crescita sono le misure maggiormente legate ai Modelli organizzativi e dell'offerta (5.2, dal 17% al 21,4%),

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREATERZO LIVELLO
2012		
<p>5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (730 / 74,5%) di cui solo il livello (15 / 1,5%)</p>	<p>5.1. Programmazione servizi e prestazioni (239 / 24,4%) di cui solo il livello (36/3,7%)</p> <p>5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (167 / 17,0%) di cui solo il livello (12 / 1,2%)</p> <p>5.3. Prestazioni e servizi (544 / 55,5%) di cui solo il livello (55 / 5,6%)</p> <p>5.4. Interventi di contrasto alla povertà (377 / 38,5%) di cui solo il livello (59 / 6,0%)</p> <p>5.5 Non autosufficienza (174/17,8%) di cui solo il livello (22/2,2%)</p> <p>5.6. Welfare integrativo /mutualità territoriale (9/0,9%)</p> <p>5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (64/6,5%)</p>	<p>5.1.1. Piani e programmazione sociale (31 / 3,2%)</p> <p>5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (15 / 1,5%)</p> <p>5.1.3. Piani e programmazione integrata (74 / 7,6%)</p> <p>5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (129 / 13,2%)</p> <p>5.2.1. Aziende speciali e società partecipate (19/1,9%)</p> <p>5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni (26/2,7%)</p> <p>5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso (100/10,2%)</p> <p>5.2.4. Modalità di presa in carico (14/1,4%)</p> <p>5.2.5. Carta dei servizi / Diritti degli utenti (31/3,2%)</p> <p>5.3.1. Residenziali (207 / 21,1%)</p> <p>5.3.2. Semiresidenziali (79 / 8,1%)</p> <p>5.3.3. Domiciliari (386 / 39,4%)</p> <p>5.3.4. Territoriali (209 / 21,3%)</p> <p>5.3.5. Accoglienza ed emergenza (6 / 0,6%)</p> <p>5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (37 / 3,8%)</p> <p>5.4.1. Minimo vitale/Reddito minimo (22/2,2%)</p> <p>5.4.2. Contributi economici una tantum (292/29,8%)</p> <p>5.4.3. Contributi in servizi/ beni di prima necessità (25 / 2,6%)</p> <p>5.4.4. Interventi promozionali per l'inclusione sociale (15 / 1,5%)</p> <p>5.5.1. Contributi economici (104 / 10,6%)</p> <p>5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (78/8%)</p> <p>5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (16 / 1,6%)</p>

dietro cui vi sono iniziative di facilitazione dell'accesso ai servizi, il ricorso e l'integrazione delle politiche sociali a livello consortile, ma anche l'affidamento di servizi al Terzo settore. Tra le voci specifiche, si segnala la Semplificazione percorsi di accesso (11,7%) che oltre a indicare servizi informativi, di prima ac-

coglienza e valutazione delle problematiche sociali, sanitarie, assistenziali alludono, in alcune aree, alla riarticolazione dei servizi sanitari e socio-sanitari sul territorio, verso una valorizzazione della sanità di "iniziativa", delle cure primarie (vd. Case della salute), della prevenzione nei diversi livelli.

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREATERZO LIVELLO
2013		
<p>5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (665 / 76,3%) di cui solo il livello (4 / 0,5%)</p>	<p>5.1. Programmazione servizi e prestazioni (253 / 29,0%) di cui solo il livello (33 / 3,8%)</p> <p>5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (187 / 21,4%) di cui solo il livello (5 / 0,6%)</p> <p>5.3. Prestazioni e servizi (504 / 57,7%) di cui solo il livello (16 / 1,8%)</p> <p>5.4. Interventi di contrasto alla povertà (326 / 37,3%) di cui solo il livello (57 / 6,5%)</p> <p>5.5. Non autosufficienza (211 / 24,2%) di cui solo il livello (7 / 0,8%)</p> <p>5.6. Welfare integrativo / mutualità territoriale (15 / 1,7%)</p> <p>5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (36 / 4,1%)</p>	<p>5.1.1. Piani e programmazione sociale (69 / 7,9%)</p> <p>5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (42 / 4,8%)</p> <p>5.1.3. Piani e programmazione integrata (48 / 5,5%)</p> <p>5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (150 / 17,2%)</p> <p>5.2.1. Aziende speciali e società partecipate (37 / 4,2%)</p> <p>5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni (40 / 4,6%)</p> <p>5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso (102 / 11,7%)</p> <p>5.2.4. Modalità di presa in carico (24 / 2,7%)</p> <p>5.2.5. Carta dei servizi/Diritti degli utenti (35 / 4,0%)</p> <p>5.3.1. Residenziali (252 / 28,9%)</p> <p>5.3.2. Semiresidenziali (76 / 8,7%)</p> <p>5.3.3. Domiciliari (348 / 39,9%)</p> <p>5.3.4. Territoriali (218 / 25,0%)</p> <p>5.3.5. Accoglienza ed emergenza (12 / 1,4%)</p> <p>5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (64 / 7,3%)</p> <p>5.4.1. Minimo vitale/Reddito minimo (28 / 3,2%)</p> <p>5.4.2. Contributi economici una tantum (220/25,2%)</p> <p>5.4.3. Contributi in servizi/beni di prima necessità (42/4,8%)</p> <p>5.4.4. Interventi promozionali per l'inclusione sociale (29 / 3,3%)</p> <p>5.5.1. Contributi economici (131/15,0%)</p> <p>5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (86/9,9%)</p> <p>5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (33/3,8%)</p>

Nel complesso le trattative intorno a Prestazioni e i servizi non mutano in misura quantitativa attestandosi sul 57,7% degli accordi-verbali. Gli interventi definiti sotto questa area a loro volta sono generalmente costanti rispetto al 2012, con l'eccezione di quelli che intervengono maggiormente sull'ambito territoriale e in relazione ai servizi sanitari: Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (7,3%). Territoriali (25,0%). Crescono anche gli interventi definiti per i servizi Residenziali (28,9%). Dopo il considerevole balzo registrato nel 2012 (dal 29% del 2011 al 38,5% dello scorso anno), si conferma la forte presenza degli Interventi di contrasto della povertà (37,3%). Va evidenziato inoltre che tali interventi risultano in crescita soprattutto sotto il profilo assistenziale: il 25,2% degli accordi prevede contributi una tantum, ad esempio di sostegno agli affitti, per le utenze domestiche, etc; da segnalare anche il lieve ma costante aumento di Contributi in servizi/beni di prima necessità (4,8%), dietro cui si concretizzano iniziative di distribuzione di beni primari (alimenti, vestiario, etc.), ma anche forme di contributo al confine tra il trasferimento monetario e il sostegno di prima necessità (carte acquisti, sconti presso esercenti commerciali, etc.). Viceversa, gli Interventi promozionali e di inclusione risultano assai marginali, sebbene in crescita (dal 1,5 del 2012 al 3,3% del 2013%). Le azioni per la Non autosufficienza risultano in crescita: queste passano dal 17,8% degli accordi-verbali al 24,2%, e al loro interno cresce da ormai alcuni anni (non necessariamente in termini quantitativi) la definizione di Contri-

buti economici (dal 10,6% al 15%), ed anche gli interventi per la Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (3,8%), mentre risultano stazionari gli interventi di servizi di sostegno (integrazione, mobilità, etc.). Per quanto l'Osservatorio sulla contrattazione sociale non includa i documenti della contrattazione di secondo livello, vi sono alcuni temi di confine che si sovrappongono tra i due ambiti contrattuali. Nello schema di classificazione difatti ritroviamo la voce, in leggera crescita, legata a Welfare integrativo/mutualità territoriale (1,7%); per il 2013, buona parte di questi documenti fa riferimento a intese di carattere territoriale/provinciale – concentrate territorialmente – relative a misure di conciliazione e welfare aziendale sostenute da iniziative e risorse pubbliche, e vincolate alla definizione di accordi aziendali tra impresa e sindacato. Altri accordi vedono la presenza di riferimenti a misure di conciliazione vita-lavoro direttamente orientate a lavoratrici e famiglie (“Dote conciliazione”, servizi di sostegno ai caregiver).

Area 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo

Dopo il picco registrato tra 2010 e 2011, anche per via dell'implementazione e messa a regime dei molti fondi “anticrisi” definiti a livello locale all'inizio della crisi economica, l'area delle Politiche del lavoro e dello sviluppo vede nel 2013 un assestamento del proprio peso. Tuttavia, sono ulteriormente in calo quelle voci di intervento che risultano maggiormente strutturali o promozionali, e che pertanto richiederebbero investimenti significativi di risorse da parte delle amministrazioni.

Accordi di sviluppo e sostegno alle imprese non raggiungono complessivamente il 6,5% degli accordi-verbali (voci 6.1 e 6.3). Restano assai limitate le iniziative di più ampio respiro: Accordi di area e pianificazione degli interventi (4%) sotto la cui voce dovrebbero concentrarsi piani di sviluppo territoriale, integrati tra lavoro, produzione, infrastrutture materiali e sociali. La limitatezza di queste voci segnala certamente un gap di iniziativa – e senz'al-

tro di risorse – da parte delle amministrazioni pubbliche, ma anche una scarsa incisività della promozione sindacale, per quanto accennata in alcune piattaforme, del Piano del lavoro promosso dalla Cgil.

Calano le Azioni per l'inserimento lavorativo (16,3%) e si riducono qualitativamente gli inserimenti lavorativi in senso stretto (in alcuni casi riconducibili a pur necessari contratti di natura estemporanea o di lavoro accessorio).

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREA TERZO LIVELLO
2012		
<p>6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (382/39,0%) di cui solo I livello (3/0,3%)</p>	<p>6.1. Accordi di area e pianificazione interventi (38/3,9%)</p> <p>6.2. Sviluppo dell'economia sostenibile, sociale e solidale (19/1,9%)</p> <p>6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (47/4,8%)</p> <p>6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (212/21,6%) di cui solo II livello (62/6,3%)</p> <p>6.5. Tutela del lavoro (72/7,3%) di cui solo II livello (13/1,3%)</p> <p>6.6. Protezione sociale e del reddito (194/19,8%) di cui solo II livello (35/3,6%)</p> <p>6.7. Azioni per la conciliazione (8/0,8%)</p> <p>6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (8/0,8%)</p>	<p>6.4.1. Sportello lavoro / servizi per l'impiego (28/2,9%)</p> <p>6.4.2. Formazione continua / professionale (42/4,3%)</p> <p>6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (112/11,4%)</p> <p>6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (26/2,7%)</p> <p>6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (25/2,6%)</p> <p>6.5.3. Salute e sicurezza (38/3,9%)</p> <p>6.6.1. Ammortizzatori sociali (7/0,7%)</p> <p>6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali (156/15,9%)</p> <p>6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (4/0,4%)</p>

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREATERZO LIVELLO
2013		
<p>6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (352 / 40,4%) di cui solo I livello (5 / 0,6%)</p>	<p>6.1. Accordi di area e pianificazione interventi (35 / 4,0%)</p> <p>6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (17 / 1,9%)</p> <p>6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (21 / 2,4%)</p> <p>6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (142 / 16,3%) di cui solo II livello (27 / 3,1%)</p> <p>6.5. Tutela del lavoro (75 / 8,6%) di cui solo II livello (3 / 0,3%)</p> <p>6.6. Protezione sociale e del reddito (201 / 23,0%) di cui solo II livello (9 / 1,0%)</p> <p>6.7. Azioni per la conciliazione (12 / 1,4%)</p> <p>6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (11 / 1,3%)</p>	<p>6.4.1. Sportello lavoro/servizi per l'impiego (17 / 1,9%)</p> <p>6.4.2. Formazione continua/ professionale (29 / 3,3%)</p> <p>6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (83 / 9,5%)</p> <p>6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (37 / 4,2%)</p> <p>6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (18 / 2,1%)</p> <p>6.5.3. Salute e sicurezza (45 / 5,2%)</p> <p>6.6.1. Ammortizzatori sociali (26 / 3,0%)</p> <p>6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali (182 / 20,8%)</p> <p>6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (8 / 0,9%)</p>

Stabili gli interventi di Tutela del lavoro (8,6%), sotto cui ritroviamo Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (4,2%), Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (2,1%), Salute e sicurezza (5,2%). Nel complesso si tratta di tematiche ancora sottodimensionate nella contrattazione sociale, anche se di rilievo politico-sindacale notevole, specie alla luce delle direzioni prese dalle relazioni tra amministrazioni per l'integrazione tra comuni, le sinergie tra servizi pubblici, la

necessità di intervenire su governance e assetti delle società partecipate; tutti orientamenti assai attuali per i quali la dimensione lavoro-diritti risulterebbe certamente da affrontare.

La voce che consente all'area di mantenersi sui livelli del 2012 è quella della Protezione sociale e del reddito (19,8% nel 2012, 23% nel 2013), quasi completamente concentrata su interventi monetari, diretti o indiretti, rivolti a mitigare il peso di tasse e tariffe locali per le categorie maggiormente colpite dal-

la crisi. Questo dato si traduce in un processo di osmosi e nell'intreccio tra misure di sostegno ai redditi colpiti dalla crisi con vere e proprie misure di contrasto della povertà: spesso infatti gli stessi fondi anticrisi si configurano sempre più come fondi per il disagio sociale, per gli indigenti, perdendo quel carattere di eccezionalità e temporaneità che i primi fondi anticrisi datati al 2009-2010 invece indicavano. Difatti, e in coerenza con il profilo degli interventi contro la povertà accennati per l'area 5, l'impoverimento è affrontato generalmente con misure di emergenza o con l'offerta di "lavoro povero"; mancano invece proposte di sviluppo che vadano oltre le dichiarazioni di principio e/o indicazioni di ambiti di intervento.

Tra le voci più marginali quantitativamente si segnalano le Azioni per la conciliazione (1,4% nel 2013), dietro cui vi sono sia progetti sull'organizzazione dei servizi in funzione dei bisogni sociali, ma anche accordi di confine con la contrattazione di secondo livello per favorire conciliazione vita-lavoro e welfare aziendale non sostitutivo bensì complementare al sistema pubblico.

Area 7. Politica locale dei redditi e delle entrate

L'area della Politica locale dei redditi e delle entrate rappresenta, insieme alle politiche sociali, uno dei campi di interventi maggiormente trattati nella contrattazione sociale. La specificità del 2013 risulta nella conferma del peso delle Imposte e tasse locali (64,9%) e la crescita di Tariffe servizi pubblici (56,9%) nel confronto con le amministrazioni: se nel 2012 la voce trainante era stata l'Imu, nel 2013 pare essere stata la Tares

(46,7%), insieme al confronto sulle addizionali Irpef comunali (48%, in alcuni casi intorno alla sua modulazione in forme progressive). Uno scivolamento sempre più consistente dell'attenzione negoziale verso la fiscalità locale è confermato anche dalle tensioni registrate nel 2014 intorno alla definizione della nuova Tasi, articolata in maniera assai disomogenea sul territorio italiano, con la presenza a macchia di leopardo di esenzioni (ad esempio per chi è tenuto a pagare l'Imu sulla seconda casa, o per particolari categorie di persone) oppure detrazioni fisse o variabili in base a condizioni familiari o di valore catastale dell'immobile. In questo contesto disomogeneo risulterà necessario uno sforzo negoziale supplementare capace di ritornare sugli equilibri complessivi della tassazione locale, in prospettiva di progressività. Naturalmente, in questo caso l'azione sindacale si caratterizza soprattutto per un'opera di resistenza agli aumenti del carico fiscale per lavoratori e pensionati, attraverso una regolazione concertata della tassazione, ma resta ineludibile la necessità di una prospettiva promozionale di nuovi assetti della fiscalità locale.

Inoltre, è in crescita anche l'area che va a determinare il contributo dei cittadini al costo dei servizi: Compartecipazione costi welfare (38,7%), all'interno del quale crescono sia gli interventi su Rette servizi pubblici (25,3%), sia il sostegno economico indiretto alle fasce più fragili di popolazione mediante il contributo alla spesa per Ticket sanitari (11,0%).

In circa la metà dei documenti si segnala l'uso o la formulazione di modalità di applicazione dell'Isee, in attesa dell'entrata in vigore operativa del nuovo Isee.

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREA TERZO LIVELLO
2012		
<p>7. Politica locale dei redditi e delle entrate (786 / 80,2%) di cui solo I livello (6 / 0,6%)</p>	<p>7.1. Isee (477 / 48,7%) 7.2. Compartecipazione costi welfare (340 / 34,7%) di cui solo II livello (12 / 1,2%)</p> <p>7.3. Tariffe servizi pubblici (420 / 42,9%) di cui solo II livello (34 / 3,5%)</p> <p>7.4. Imposte e tasse locali (664 / 67,8%) di cui solo II livello (3 / 0,3%)</p> <p>7.5. Altre imposte tariffe e tasse locali (14 / 1,4%) 7.6. Calmieramento prezzi (17 / 1,7%) 7.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (47 / 4,8%)</p>	<p>7.2.1. Rette servizi pubblici (248 / 25,3%) 7.2.2. Ticket sanitari (108 / 11,0%)</p> <p>7.3.1. Rifiuti (337 / 34,4%) 7.3.2. Utenze domestiche (113 / 11,5%) 7.3.3. Trasposti pubblici (44 / 4,5%)</p> <p>7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (408 / 41,6%) 7.4.2. Addizionali Irpef (479 / 48,9%) 7.4.3. Imu (517 / 52,8%) 7.4.4. Tasse di scopo (22 / 2,2%)</p>
2013		
<p>7. Politica locale dei redditi e delle entrate (685 / 78,6%) di cui solo I livello (8 / 0,9%)</p>	<p>7.1. Isee (436 / 49,9%) 7.2. Compartecipazione costi welfare (338 / 38,7%) di cui solo II livello (19 / 2,2%)</p> <p>7.3. Tariffe servizi pubblici (497 / 56,9%) di cui solo II livello (27 / 3,1%)</p> <p>7.4. Imposte e tasse locali (567 / 64,9%) di cui solo II livello (10 / 1,1%)</p> <p>7.5. Altre imposte, tariffe e tasse locali (24 / 2,7%) 7.6. Calmieramento prezzi (13 / 1,5%) 7.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (53 / 5,8%)</p>	<p>7.2.1. Rette servizi pubblici (241 / 27,6%) 7.2.2. Ticket sanitari (119 / 13,6%)</p> <p>7.3.1. Rifiuti (408 / 46,7%) 7.3.2. Utenze domestiche (120 / 13,7%) 7.3.3. Trasporti pubblici (55 / 6,3%)</p> <p>7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (321 / 36,8%) 7.4.2. Addizionali Irpef (420 / 48,1%) 7.4.3. Imu (447 / 51,2%) 7.4.4. Tasse di scopo (13 / 1,5%)</p>

Questo dato segnala, probabilmente, la messa a regime dello strumento dopo l'ampia diffusione – e la sperimentazione di varie e differenti soluzioni – avvenuta negli anni passati con l'introduzione di forme di Isee “istantaneo” o “attualizzato” (ovvero relativo ai redditi attuali dei beneficiari), “continuo” (per evitare i salti dovuti alle diverse fasce di reddito Isee) e differenziato, ad esempio tra diversi tipi di reddito (principalmente tra lavoro dipendente/pensione e lavoro autonomo). Sarà di grande interesse osservare come la diffusione dello strumento Isee registrata per tutta la fase della crisi economica – e delle finanze locali – sarà capace di trarsi nell'introduzione del nuovo Isee, e quindi nelle possibilità intrinseche di maggiore progressività e congruenza rispetto alla situazione reddituale e patrimoniale dei contribuenti. Questo, inoltre, avrà presto implicazioni notevoli su altri piani toccati dall'azione delle amministrazioni e dalla contrattazione sociale: il contrasto e il recupero dell'evasione, il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, un'articolazione più equa della partecipazione ai servizi per i cittadini non disgiunta da un'analisi sulla copertura effettiva rispetto ai bisogni e alle disponibilità economiche dei singoli e delle famiglie.

Rispetto all'Imu, vi sono stati diversi interventi in qualche misura connessi con quelli di contrasto della povertà, sebbene concentrati su una tassa sulla proprietà immobiliare: infatti, in diversi accordi è stato previsto il recupero a posteriori, grazie a contributi comunali, di una quota dell'Imu prima casa versata da famiglie con reddito sotto una

soglia critica. Da segnalare, in conferma dei dati già evidenziati nel 2012, il peso rilevante delle iniziative di contrasto dell'evasione fiscale e tributaria, presenti nel 36,8% degli accordi-verbali, nei quali oltre all'attivazione e implementazione di patti antievasione sono presenti iniziative di revisione degli apparati amministrativi locali (dipartimenti, settori amministrativi, verifiche controlli e sanzioni, revisione del catasto, etc.) e cominciano a essere non episodiche le segnalazioni di cifre recuperate e investite nella spesa sociale, anche in base agli accordi sindacali sottoscritti con le amministrazioni.

Area 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità

L'area delle Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità risulta in crescita rispetto al 2012: dal 7,8% al 11,4%. In particolare cresce la voce tematica in cui sono presenti gli interventi promozionali (Pari opportunità e integrazione, 8,5% degli accordi-verbali), specie a beneficio di immigrati e donne (sportelli informativi, servizi di mediazione culturale, opportunità formative, etc.), sia adulti sia minori (integrazione in ambito scolastico). Rispetto agli interventi a favore degli immigrati, restano prioritari quelli di tipo informativo, per l'accesso ai servizi pubblici, per l'orientamento alle opportunità formative e all'istruzione dei minori. Gli interventi a favore delle donne fanno riferimento maggiormente alla tutela in situazioni critiche: stalking, facilità di accesso ai servizi sociali per nuclei monoparentali in condizione di disagio, ma anche sostegno alle vittime di violenza. Parallelamente, infatti, sono

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREA TERZO LIVELLO
2012		
<p>8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (76/7,8%) di cui solo I livello (1/0,1%)</p>	<p>8.1. Pari opportunità e integrazione (64/6,5%) 8.2. Azioni contro le discriminazioni per età (4/0,4%) 8.3. Azioni contro razzismo e xenofobia (20/2,0%) 8.4. Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (20/2,0%) 8.5. Azioni contro le discriminazioni ai disabili (9/0,9%) 8.6. Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (25/2,6%) 8.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5/0,5%)</p>	
2013		
<p>8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (99/11,4%) di cui solo I livello (5/0,6%)</p>	<p>8.1. Pari opportunità e integrazione (74/8,5%) 8.2. Azioni contro le discriminazioni per età (9/1,0%) 8.3. Azioni contro razzismo e xenofobia (6/0,7%) 8.4. Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (10/1,1%) 8.5. Azioni contro le discriminazioni ai disabili (5/0,6%) 8.6. Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (33/3,8%) 8.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3/0,3%)</p>	

in leggera crescita gli interventi di contrasto dei fenomeni maggiormente critici, peraltro in aumento proprio negli anni più acuti della crisi: Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (3,8%). Sia per immigrati sia per le donne, sono invece assai rari gli interventi di inclusione sociale e occupazionale.

Area 9. Politiche abitative e del territorio

Nella contrattazione sociale del 2013 l'Area delle politiche abitative e del territorio è quella che mostra i maggiori colpi della crisi: passa complessivamente da una presenza nel 48,5% degli ac-

cordi-verbali al 41%. Va specificato per giunta che si tratta di un'area che vede un calo costante degli interventi, a partire almeno dal 2011. Ciononostante rimane una tra le più significative della contrattazione sociale, per quanto necessiterebbe di una forte spinta di investimenti anche in conoscenze e competenze.

In particolare, come nel 2012 si conferma la discesa degli interventi che richiedono un maggiore e costante investimento di risorse e investimenti; difatti nella Pianificazione e gestione del territorio (10,4%), si ritrovano anche i

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREA TERZO LIVELLO
2012		
<p>9. Politiche abitative e del territorio (475 / 48,5%) di cui solo I livello (5 / 0,5%)</p>	<p>9.1. Pianificazione e gestione del territorio (111/11,3%) di cui solo II livello (6/0,6%)</p> <p>9.2. Politiche ambientali (169/17,2%) di cui solo II livello (12/1,2%)</p> <p>9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (388/39,6%) di cui solo II livello (57/5,8%)</p> <p>9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (7/0,7%)</p>	<p>9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori (6/0,6%)</p> <p>9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio (84/8,6%)</p> <p>9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio (39/4,0%)</p> <p>9.1.4. Adeguamento tempi e orari della città (1/0,1%)</p> <p>9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (44/4,5%)</p> <p>9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana (91/9,3%)</p> <p>9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico (59/6,0%)</p> <p>9.3.1. Programmazione edilizia sociale (72/7,3%)</p> <p>9.3.2. Risanamento alloggi (25/2,6%)</p> <p>9.3.3. Graduazione sfratti emergenza abitativa e morosità (53/5,4%)</p> <p>9.3.4. Interventi sugli affitti (271/27,7%)</p> <p>9.3.5. Agevolazioni acquisto prima casa (10/1,0%)</p>
2013		
<p>9. Politiche abitative e del territorio (357 / 41,0%) di cui solo I livello (5 / 0,6%)</p>	<p>9.1. Pianificazione e gestione del territorio (91 / 10,4%) di cui solo II livello (11 / 1,3%)</p> <p>9.2. Politiche ambientali (90 / 10,3%) di cui solo II livello (8 / 0,9%)</p> <p>9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (282 / 32,3%) Solo II livello (11 / 1,2%)</p> <p>9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (2 / 0,2%)</p>	<p>9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori (7 / 0,8%)</p> <p>9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio (64 / 7,3%)</p> <p>9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio (15 / 1,7%)</p> <p>9.1.4. Adeguamento tempi e orari della città (3 / 0,3%)</p> <p>9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (21 / 2,4%)</p> <p>9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana (48 / 5,5%)</p> <p>9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico (36 / 4,1%)</p> <p>9.3.1. Programmazione edilizia sociale (54 / 6,2%)</p> <p>9.3.2. Risanamento alloggi (13 / 1,5%)</p> <p>9.3.3. Graduazione sfratti emergenza abitativa e morosità (60 / 6,9%)</p> <p>9.3.4. Interventi sugli affitti (224 / 25,7%)</p> <p>9.3.5. Agevolazioni acquisto prima casa (8 / 0,9%)</p>

piccoli interventi di cura e manutenzione del territorio (le “piccole opere”); questi si riducono ulteriormente (nel 7,3% degli accordi) insieme ai più consistenti Piani per infrastrutturazione del territorio (1,7%), segno del perdurante blocco degli investimenti pubblici locali dovuto al patto di stabilità interno. Scendono anche gli interventi, e presumibilmente le risorse, per le politiche abitative in senso stretto (voce 9.3, dal 39,6% al 32,3%) e nello specifico calano ulteriormente, dopo il ridimensionamento già avvenuto nell’anno passato, gli Interventi sugli affitti (dal 27,7% al 25,7%), per quanto il calo più vistoso si registri nella Programmazione dell’edilizia sociale (dal 17,4% di due anni fa al 6,2% del 2013). È evidente che all’interno di un contesto di crisi non più solo congiunturale, ma radicato e strutturale, il tema dell’abitare non può essere affrontato solamente sostenendo i cittadini con contributi per l’affitto, peraltro disomogenei territorialmente e sempre più offerti dai soli enti locali, senza invece rilanciare un diffuso e capillare intervento per l’edilizia di natura sociale e pubblica.

Altra nota di preoccupazione riguarda il campo delle Politiche ambientali, il quale segna un’ulteriore contrazione: si attesta sul 10,3%, e al suo interno si riducono – fin quasi a scomparire – l’organizzazione dei servizi di igiene urbana, interventi strutturali sulla rete dei trasporti pubblici, interventi di efficienza e risparmio energetico. Per l’igiene urbana e i trasporti, evidentemente, la scarsità di risorse e di iniziativa locale pare comprimere gli interventi ai soli aggiustamenti delle tariffe, mentre sarebbe necessario anche alla luce dei nuovi as-

setti dell’associazionismo tra comuni intervenire con piani di integrazione e riordino dei rispettivi settori.

Area 10. Politiche dell’infanzia, per i giovani, educative e dell’istruzione

Come per le Politiche del territorio, le Politiche dell’infanzia, per i giovani, educative e dell’istruzione riducono la loro presenza nella contrattazione sociale, almeno a partire dal 2011. Un calo si registra negli interventi sugli Asili nido (dal 18,4% del 2011 al 16,6% del 2013), mentre rimane costante negli interventi su altri ordini e gradi di scuole (scuola d’infanzia, primaria e medie inferiori). Questo calo (sebbene il dato alluda soprattutto a interventi sulle tariffe, mentre è raro in ogni caso l’aumento o la qualificazione dell’offerta) avviene nonostante gli annunciati interventi nell’ambito del Piano di azione e coesione nelle regioni meridionali. Da segnalare che aldilà dell’andamento quantitativo del negoziato sugli aspetti economici relativi a rette e tariffe, sono assai rari gli interventi legati all’incremento dell’offerta, in termini quantitativi, oltre che gli aspetti di qualità e organizzazione dell’offerta e dei servizi; questo accanto alle indicazioni offerte dai dati aggregati che segnalano la stentata – e lenta – crescita dei servizi per l’infanzia, nonostante questa rappresenti una quota considerevole della spesa sociale dei comuni: circa il 40% della spesa complessiva si concentra su famiglia e minori; il 44% della spesa per famiglia e minori si concentra su asili nido (nel 2010, secondo i dati Istat più aggiornati, ammontava a un miliardo e 227 milioni di euro ed erano quasi 202 mila i bambini accolti in asili nido co-

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREA TERZO LIVELLO
2012		
<p>10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (401/40,9%) di cui solo I livello (21/2,1%)</p>	<p>10.1. Asili nido (180/18,4%) 10.2. Scuole d'infanzia (114/11,6%) 10.3. Scuola dell'obbligo (62/6,3%) 10.4. Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale (12/1,2%) 10.5. Diritto allo studio (298/30,4%) di cui solo II livello (32/3,3%)</p> <p>10.6. Apprendimento permanente e università popolari (16/1,6%) 10.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5/0,5%)</p>	<p>10.5.1. Pre e post-scuola (69/7,0%) 10.5.2. Mense e trasporti (205/20,9%) 10.5.3. Integrazione (70/7,1%) 10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (15/1,5%) 10.5.5. Contrasto della dispersione scolastica (6/0,6%)</p>
2013		
<p>10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (267/30,7%) di cui solo I livello (19/2,2%)</p>	<p>10.1. Asili nido (145/16,6%) 10.2. Scuole d'infanzia (103/11,8%) 10.3. Scuola dell'obbligo (61/7,0%) 10.4. Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale (13/1,5%) 10.5. Diritto allo studio (170/19,5%) di cui solo II livello (5/0,6%)</p> <p>10.6. Apprendimento permanente e università popolari (8/0,9%) 10.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (6/0,7%)</p>	<p>10.5.1. Pre e post-scuola (48/5,5%) 10.5.2. Mense e trasporti (135/15,5%) 10.5.3. Integrazione (29/3,3%) 10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (19/2,2%) 10.5.5. Contrasto della dispersione scolastica (17/1,9%)</p>

munali o finanziati dai Comuni).
A questo corrisponde una caduta degli interventi per il Diritto allo studio (30,4% nel 2012, 19,9% nel 2013); si tratta di un calo concentrato soprattutto sulla minore contrattazione intorno alle tariffe di mense e trasporti, segno probabile di una loro diffusa stabilità nell'anno passato.

Area 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza

Le Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza rappresentano, per la contrattazione sociale del 2013, la cartina di tornasole della crisi delle finanze locali, in relazione non solo agli investimenti possibili ma anche alle prospettive di miglioramento della qualità della

ACCORDI E VERBALI		
AREA PRIMO LIVELLO	AREA SECONDO LIVELLO	AREA TERZO LIVELLO
2012		
<p>11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (231/23,6%) di cui solo I livello (6/0,6%)</p>	<p>11.1. Promozione dell'offerta e delle attività culturali (28/2,9%) di cui solo II livello (9/0,9%)</p> <p>11.2. Iniziative di socializzazione (200/20,4%) di cui solo II livello (18/1,8%)</p> <p>11.3. Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza ed i soccorsi (61/6,2%)</p> <p>11.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0)</p>	<p>11.1.1. Biblioteche e servizi informativi (13/1,3%)</p> <p>11.1.2. Promozione delle attività culturali e interculturali (7/0,7%)</p> <p>11.2.1. Promozione centri di aggregazione (125/12,8%)</p> <p>11.2.2. Promozione del turismo sociale (85/8,7%)</p> <p>11.2.3. Promozione dello sport di base (29/3,0%)</p>
2013		
<p>11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (214/24,6%) di cui solo I livello (8/0,9%)</p>	<p>11.1. Promozione dell'offerta e delle attività culturali (47/5,4%) di cui solo II livello (3/0,3%)</p> <p>11.2. Iniziative di socializzazione (174/19,9%) di cui solo II livello (13/1,5%)</p> <p>11.3. Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza ed i soccorsi (45/5,2%)</p> <p>11.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0/0,0%)</p>	<p>11.1.1. Biblioteche e servizi informativi (14/1,6%)</p> <p>11.1.2. Promozione delle attività culturali e interculturali (34/3,9%)</p> <p>11.2.1. Promozione centri di aggregazione (115/13,2%)</p> <p>11.2.2. Promozione del turismo sociale (88/10,1%)</p> <p>11.2.3. Promozione dello sport di base (15/1,7%)</p>

vita dei territori. Non a caso, quindi, e analogamente a quanto segnalato nel 2012, accanto a un calo delle “piccole opere” già registrato per le altre aree (dalla cura del territorio ai servizi per l’infanzia), si evidenzia la forte limitazione delle politiche più ampiamente culturali, per quanto in leggero recupero rispetto al 2012: dal 2,9% al 5,4% del 2013. Anche le Iniziative di socializzazione non sono in grado di recuperare

rispetto ai cali significativi registrati tra 2011 e 2012, e in particolare il contributo ai luoghi di aggregazione e incontro tra le persone, di cui beneficiano soprattutto giovani e anziani: dal 20,9% del 2011 al 13,2% del 2013. Il Turismo sociale tiene (10,1%), ma va considerato che in genere esso fa riferimento agli ambiti di bilancio e alla programmazione in campo sociale, essendo destinato prevalentemente a cittadini anziani.

L'AGENDA SINDACALE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEL 2013

Il processo negoziale e l'elaborazione delle piattaforme: tra territorio, cambiamenti sociali e istituzionali

Nei rapporti precedenti, accanto alla cornice dei dati nazionali e della loro articolazione territoriale, l'Osservatorio ha inserito diversi materiali di approfondimento sull'organizzazione sindacale della contrattazione sociale, nonché sulle diversità territoriali che incidono su di essa (sia socio-economiche sia di “tradizione” locale e anche sindacale). La breve analisi delle agende negoziali contenuta nel rapporto di quest'anno si inserisce su questa scia: offrire spunti di autoriflessività al sindacato stesso, riguardo la propria azione negoziale. Nei materiali, si ritrovano in modo variegato opportunità e limiti, risorse creative e lacune dell'approccio del sindacato alla contrattazione sociale. Anche in questo caso, si è inteso sollecitare l'attenzione dell'organizzazione sindacale nel suo complesso su aspetti di contenuto e insieme di metodo: la completezza e profondità tematica delle piattaforme, ma anche la loro corrispondenza alle evoluzioni del sistema istitu-

zionale locale (in primis l'associazionismo tra comuni e le strutture del welfare territoriale), evidenziando inoltre la necessità di valorizzare a pieno i nuclei di saperi e competenze che il sindacato sviluppa a diversi livelli: dalle elaborazioni nazionali/confederali verso il basso, dalle sperimentazioni territoriali verso l'alto, e anche trasversalmente tra strutture confederali, dei pensionati e delle categorie degli attivi.

La contrattazione sociale svolta nei territori è, per sua natura, flessibile, fluida e in qualche misura meno formalizzata delle altre pratiche contrattuali del sindacato. La fase che precede il confronto con la controparte/interlocutore (per la gran parte amministrazioni comunali, sebbene siano in crescita le dimensioni intercomunali legate all'associazionismo dei comuni e al welfare territoriale) è in genere dedicata all'elaborazione di un'agenda negoziale che può includere aspetti anche assai diversi tra loro: di natura tematica, origine sindacale, dimensione territoriale e priorità di intervento.

In questo, le differenze territoriali e, in

esse, le diverse “tradizioni” di contrattazione sociale territoriale che vi si esprimono, hanno certamente un influsso nel determinare completezza, o meno, e linearità del flusso dell’elaborazione negoziale che dai livelli più alti (regionale, provinciale) si riverbera nelle concrete trattative svolte sul territorio.

Con questa premessa non sorprende che il pur esiguo numero di piattaforme raccolte e analizzate per il rapporto 2014 dell’Osservatorio sulla contrattazione sociale mostri una grande varietà di testi, che rimandano alle differenze che operano in ciascun territorio e alle diverse funzioni negoziali del sindacato confederale e di categoria.

Nel tentativo di proporre, comunque, una tipologia del materiale presente, si annovera anzitutto un gruppo di documenti di indirizzo a livello regionale, anche realizzati dalla sola Cgil o dallo Spi, che si collocano al confine tra il documento politico-sindacale di valutazione di un dato contesto, o un dato problema, e la vera e propria agenda negoziale, fino a definire nuclei tematici di proposta che andranno condivisi con le altre organizzazioni sindacali e posti al tavolo del confronto con le amministrazioni.

Più rara, e solo nelle regioni con una più radicata attività e tradizione di contrattazione sociale, è la presenza di piattaforme di livello regionale, sia centrate su temi specifici (es. sanità) sia quelle che forniscono un orientamento e un indirizzo di massima al confronto con i comuni sui bilanci di previsione, attività che rappresenta il cuore dell’attività negoziale del sindacato sul territorio. In questo contesto si predispongono anche indicazioni per l’elaborazione di ac-

cordi sulle relazioni sindacali con gli organismi di rappresentanza delle amministrazioni (ad esempio, Anci) che possano facilitare il confronto con le amministrazioni comunali.

A livello provinciale/comprenditoriale vi sono piattaforme che in genere forniscono linee guida e spunti tematici per il confronto territoriale con i singoli comuni. Questi documenti sono tra i più delicati, per le ricadute sul confronto territoriale, dal momento che di frequente il loro uso sul territorio si colloca in una terra di mezzo dell’elaborazione autonoma del sindacato: da una parte forniscono linee di indirizzo per omogeneizzare le cornici generali delle richieste sindacali, dall’altra corrono il rischio di sollevare le rappresentanze locali e le delegazioni trattanti da un’analisi e una proposta originali, specificamente segnate dai bisogni e dalle caratteristiche dei territori. Questo si desume confrontando le piattaforme territoriali e molti accordi locali, specie nei piccoli comuni, laddove le variazioni nei testi di accordo, da un comune all’altro, sono assai limitate.

Non per caso, quindi, è sostanzialmente assente (almeno tra i documenti inclusi nell’Osservatorio), l’elaborazione di specifiche piattaforme di livello comunale. Si noterà, tuttavia, tra gli spunti tematici dell’agenda negoziale 2013 una spinta rinnovata a una ridefinizione degli assetti amministrativi locali, un aspetto che il sindacato pare valorizzare nella sua dimensione strategica di tema negoziale. Tuttavia, se è vero che tra i temi posti in agenda cresce il rilievo della riforma della Pa locale, delle società partecipate, l’esigenza di integrazione tra le diverse amministrazioni e l’associazio-

nismo tra i comuni, etc.; a questo non corrisponde ancora un adeguato riflesso nell'elaborazione specifica della pratica di contrattazione sociale.

Questa spinta non si manifesta ancora in specifiche e formalizzate piattaforme territoriali dedicate alla dimensione degli ambiti sociali, dei distretti sociosanitari, delle Unioni di comuni e Comunità montane, delle Città metropolitane e conferenze dei sindaci, etc. Ciononostante si percepisce anche a questo livello una buona tensione negoziale, illustrata univocamente dalla crescita degli accordi e dei verbali siglati proprio a questo livello territoriale, mentre le "tracce" di agende negoziali a questo livello sono ancora rare, e in alcuni contesti territoriali – specie al Sud – risiedono in piattaforme informali o non strutturate, anche in comunicati stampa o lettere unitarie indirizzate alle amministrazioni locali.

In sostanza, e a parte la scarsa numerosità delle piattaforme, dal punto di vista della filiera dell'elaborazione negoziale si osserva sostanzialmente un flusso top-down, dal livello regionale a quello comunale, in cui questo è chiamato sostanzialmente ad adottare – con varianti locali – linee guida definite ai livelli superiori. Inoltre, non sempre le elaborazioni specifiche che pure sono prodotte ai livelli sindacali intermedi (nei dipartimenti confederali o tra i pensionati, su temi quali fisco, casa, welfare locale, non autosufficienza, etc.) sono riprese approfonditamente nelle piattaforme di indirizzo sui bilanci comunali. Questa filiera delle piattaforme destinate al confronto con i comuni sui bilanci di previsione, se rappresenta nella migliore delle ipotesi un necessario

contributo alle delegazioni trattanti, difficilmente può entrare nel merito di specifiche questioni che solo sul territorio possono venire sollevate e affrontate. Inoltre, questa impostazione corre il rischio di deresponsabilizzare le delegazioni trattanti a una propria e autonoma elaborazione negoziale, specie per quei temi che non risultano "scottanti" in ciascun singolo contesto, e magari richiederebbero una visione di più lunga prospettiva e durata. Pertanto, non per caso, si presenta il fenomeno dei cosiddetti "accordi fotocopia", che riprendono pedissequamente orientamenti delle piattaforme di livello superiore (ma soprattutto nelle loro parti più generiche, e non immediatamente incisive sugli atti amministrativi dei comuni) e vi apportano alcuni interventi specifici, dai quali si intuisce l'autentica agenda locale, frutto dell'elaborazione del sindacato a quel livello di confronto, fornendo quindi uno specchio delle urgenze del territorio o dei problemi sollevati dall'amministrazione in sede di trattativa.

Non appaiono, attraverso i testi, sostanziali meccanismi e flussi bottom-up, e cioè occasioni di confronto continuativo e focalizzato che possano arricchire l'elaborazione delle piattaforme di livello superiore attraverso il confronto con i contesti locali, ad esempio favorendo occasioni di scambio orizzontali sugli esiti della stagione di confronto negoziale dell'anno precedente (assemblee, direttivi, etc.), valutandone insieme aspetti positivi e criticità. Non compare, come accennato, il contributo significativo di saperi e proposte concepite nei dipartimenti confederali su molti temi chiave per la con-

trattazione territoriale; si tratta di aspetti (specie legati al sistema dei servizi sociali, alla casa e alle politiche territoriali, allo sviluppo economico, alla ridefinizione della Pubblica amministrazione, etc.) che risulterebbero necessari nel momento in cui la contrattazione sociale sperimentasse se stessa aldilà dei confini dei singoli comuni e oltre le urgenze e difficoltà legate all'approvazione del bilancio annuale.

Su un piano più formale, le piattaforme di livello superiore (specie quelle provinciali con linee guida per il confronto sui bilanci dei comuni) offrono un profilo strettamente contenutistico, spesso "simulando" un vero e proprio testo di accordo, e invece sono carenti nel fornire, magari in maniera modulata (linee guida generali affiancate da dossier di approfondimento, schede tematiche, indicazioni di metodo sulla rilevazione dei bisogni e sulla partecipazione dei cittadini, etc.) una cassetta degli attrezzi per le delegazioni trattanti del territorio.

I principali spunti tematici nel contesto della crisi

Nella struttura tematica delle piattaforme analizzate non vi è grande spazio al tema delle Relazioni tra le parti (55% circa delle piattaforme analizzate), che sostanzialmente viene trattato nei preamboli degli accordi e dei verbali stesi con le controparti istituzionali. Tuttavia, alcune piattaforme – specie di livello provinciale – sono aperte da valutazioni complessive e trasversali sulla contrattazione sociale svolta sul territorio nell'anno precedente, fornendo un quadro sintetico dei problemi aperti, dei temi prioritari affrontati e di quel-

li che non è stato possibile sviluppare nella tornata di confronti precedente. Questo apporto di "metodo" può risultare utile soprattutto alle delegazioni trattanti nei singoli comuni, per sollecitare l'attenzione alle tematiche ancora aperte e più critiche in modo da fornire continuità al perseguimento di obiettivi che nella singola stagione negoziale possono essere stati affrontati solo parzialmente o elusi dalla controparte. Inoltre, il contributo dei livelli superiori (specie regionale, ma anche provinciale) può concretizzarsi sia nell'elaborazione tematica e in linee guida, ma anche nel confronto con le associazioni di rappresentanza dei comuni per stabilire protocolli di relazioni sindacali, che possano favorire il confronto al livello concreto dei singoli comuni.

Il secondo nucleo tematico, quello delle Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva è presente in misura analoga agli accordi sottoscritti (tra il 25% e il 30% delle piattaforme). Ci si sofferma soprattutto su istanze che impegnano la Pubblica amministrazione (trasparenza e informazione, e anche Bilancio di genere), ma non sul coinvolgimento nella definizione degli obiettivi dell'amministrazione o del confronto negoziale. Da segnalare una ricorrente enfasi sulla partecipazione del Terzo settore nell'erogazione dei servizi, specie alle fasce socialmente deboli della popolazione. A parte alcuni preamboli sui rischi di dumping sociale e di impropri sconfinamenti nel campo della gestione vera e propria di servizi sociali, va sottolineato che l'invito a sostenere il Terzo settore è proposto più in termini di "emergenza sociale" che non integrato in una riconfigurazione

del welfare locale, in cui si tenga conto delle diverse competenze degli attori e delle prerogative di quelli pubblici.

A questo proposito, uno dei temi maggiormente presenti nelle piattaforme (specie in rapporto agli accordi) è quello della Pubblica amministrazione, riscontrabile in quasi il 50% delle agende negoziali. Risulta forte l'insistenza sulla necessità di stare, come organizzazioni sindacali, all'interno dei processi di ridefinizione della Pubblica amministrazione, su diversi versanti. Su un piano, occorre contribuire alla riduzione di sprechi e all'efficientamento della macchina amministrativa, specie in rapporto a due obiettivi strategici: migliorare la relazione con i cittadini e la lettura dei nuovi bisogni, ma anche recuperare risorse da destinare alla spesa sociale, a partire da quelle attingibili dalla lotta all'evasione fiscale e tributaria. Su un altro piano, la sfida pare quella di intervenire nei processi di integrazione tra pubbliche amministrazioni, sotto diversi aspetti: si richiede un riordino amministrativo e istituzionale inteso come "nuovo ruolo del pubblico", specie in piani di sviluppo territoriali. Il protagonismo delle amministrazioni va quindi coniugato alla partecipazione dei cittadini e delle loro forme di rappresentanza sociale, a partire dal ruolo della contrattazione. A livello di servizi, si afferma la promozione di processi gestionali associati dei servizi e delle funzioni attraverso la generalizzazione delle Unioni dei Comuni definite in ambiti territoriali, coerenti con il sistema dei Distretti socio-sanitari, e alla diffusione e sostegno dei processi di fusione tra comuni. Da qui la necessità di una ridefinizione normativa delle Aree vaste, degli Ambiti territoria-

li ottimali e sviluppo delle Aree metropolitane, in virtù del superamento delle Province, ricollocando a quel livello l'azione negoziale del sindacato insieme alle funzioni di concertazione, programmazione, etc.

L'area che è maggiormente diffusa e articolata nelle piattaforme (oltre l'80% dei testi) è quella delle Politiche socio-sanitarie e assistenziali. Si tratta dell'area per la quale le piattaforme entrano maggiormente nel merito di singoli e specifici interventi: vengono citati, a titolo di esempio, il sostegno dei caregiver familiari, la formazione per le assistenti familiari e i contributi per la regolarizzazione, il trasporto sociale, il telesoccorso, ovviamente l'assistenza domiciliare e residenziale. Accanto alla richiesta di incremento e maggiore copertura e qualità di questi servizi, appaiono alcune indicazioni maggiormente strategiche, relative all'integrazione socio-sanitaria (potenziando il ruolo dei Distretti sociosanitari, sviluppando una filiera integrata con le diverse risorse del territorio, non escluso il volontariato); all'omogeneizzazione delle tariffe applicate in un medesimo territorio, agendo specie a livello di Ambito sociale/Piani di zona, oppure Unioni di comuni. In particolare rispetto al tema sanitario appaiono gli approfondimenti tematici e di proposta più articolati, nel bilanciamento e nell'integrazione delle risorse e dei diversi soggetti locali, compreso il Terzo settore (cooperazione sociale e volontariato), ma con attenzione alla chiarezza di ruoli, funzioni, competenze. Tra i temi evidenziati: la riorganizzazione delle cure primarie, utilizzando gli strumenti della medicina di iniziativa ed i modelli di

presidio territoriale. Verifica dei servizi collegati alle cure intermedie (ospedale di comunità, hospice, posti in RSA, riabilitazione, continuità assistenziale). Verifica delle strutture residenziali e non residenziali che riguardano gli anziani (e non solo), cercando di realizzare una gestione associata.

Va sottolineato che nelle piattaforme – e ancora assai parzialmente negli accordi – emerge una tensione verso l'integrazione non solo delle politiche e dei livelli amministrativi, ma anche dell'attività di contrattazione sociale stessa: il prossimo futuro della contrattazione sociale potrebbe dunque essere maggiormente trasversale (rispetto ai temi, ad esempio tra sociale – non solo confinato nei comuni – e sanitario – non solo collocato a un livello intermedio tra comuni e ambiti superiori –) e necessariamente interterritoriale e interdisciplinare; quest'ultimo aspetto ha ovviamente grandi riflessi potenziali sul profilo della contrattazione, sulla sua organizzazione, sulla necessità di coinvolgere strutture e competenze sindacali diverse, in cooperazione reciproca. Specie nelle agende elaborate per gli ambiti del welfare locale, emergono le proposte più specifiche: coordinare in sede di Ambito la spesa sociale dei singoli comuni; stimolare il coordinamento socio-sanitario tra Ambito e Distretto; integrazione delle aree minori e anziani con i progetti PAC (per quanto riguarda il Sud). Sempre considerando alcune valutazioni strategiche proposte, si evidenzia come il sistema di welfare territoriale debba essere integrato e partecipato, modellato su una varietà di bisogni e accessibile. Un sistema di welfare centrato più sui servizi che sul-

le erogazioni monetarie, per creare lavoro di qualità nel terziario della cura e del benessere. Va segnalata la riflessione intorno a nuove configurazioni di governance e alimentazione delle risorse per il sociale: in un documento si invita a riflettere sull'istituzione di Fondi territoriali per la spesa sociale integrata alimentati dalla contrattazione territoriale, dalla contrattazione di II livello e da ulteriori risorse aggiuntive; accanto a ciò un Fondo regionale per la sanità integrativa alimentato dalla contrattazione nazionale, regionale e da ulteriori risorse aggiuntive, rigorosamente extra Lea. Sul sistema territoriale di welfare, va mantenuto un ruolo di programmazione e pianificazione del pubblico, specie per l'integrazione nel sistema dei soggetti della cooperazione sociale.

Tra i destinatari è preponderante la presenza di anziani, disabili, persone non autosufficienti; mentre i minori, gli stranieri, figure socialmente deboli soggette a povertà ed esclusione sociale compaiono prevalentemente nelle agende destinate al confronto specifico con gli Ambiti sociali.

Le Politiche del lavoro e sviluppo sono presenti in misura analoga in accordi e piattaforme (circa nel 40% dei documenti). Al contrario dei temi del welfare locale, che presentano un'armonizzazione delle linee di indirizzo, pur nelle differenze (integrazione socio-sanitaria, ruolo della programmazione di Ambito, etc.), gli interventi su lavoro e sviluppo paiono più variegati. Principalmente si richiede il rinnovo di misure di protezione sociale sperimentate nelle "misure anticrisi" degli anni passati. Sul piano promozionale ci si con-

centra sul ruolo del lavoro pubblico (in relazione ai necessari cambiamenti nelle Pubbliche amministrazioni locali) e su natura e qualità degli appalti pubblici, specie nei servizi: conciliazione vita-lavoro e tutele anche nella contrattazione integrativa aziendale, protocolli etici per appalti e indicatori di qualità dei servizi. Più rari i cenni strategici a possibili interventi di cornice, centrati sull'attivazione del sistema territoriale, se non in alcuni testi che richiamano la funzione espansiva di interventi sul welfare territoriale, se collocati nel quadro del Piano del lavoro Cgil.

L'area della Politica locale dei redditi e delle entrate è presente in misure minore rispetto agli accordi (circa il 50% delle piattaforme). Ciò è dovuto fondamentalmente al fatto che diverse piattaforme si concentrano su temi specifici (casa, welfare territoriale, etc.), mentre tra gli accordi prevalgono largamente quelli sui bilanci di previsione, ovviamente focalizzati non marginalmente sul fisco locale. Un invito trasversale decisivo risulta quello di investire la fiscalità locale (cresciuta oltre ogni previsione negli ultimi anni) con un criterio di maggiore progressività, accanto a un'esigenza universalistica di accessibilità modulata mediante l'utilizzo dello strumento Isee. In sostanza, i principi che emergono nelle piattaforme fanno riferimento alla giustizia distributiva (fasciazione ed esenzioni Isee, calcolo Isee attualizzato, etc.) e a un più generale principio di partecipazione progressiva alla tassazione locale, anche e soprattutto per la tassazione che per sua natura, e magari a livello nazionale, dovrebbe ispirarsi a un criterio di progressività: le addizio-

nali Irpef locali e la tassazione sulla proprietà, sia quella propria sia quella indiretta (Imu e Tasi).

Sul piano delle Politiche antidiscriminatorie rivolte agli immigrati l'agenda sindacale si concentra particolarmente sull'integrazione socio-culturale (linguistica, facilitazione d'accesso ai servizi della Pubblica amministrazione, integrazione scolastica), con un'attenzione particolare alle cosiddette seconde generazioni. Inoltre, un tema che resta cruciale è quello delle discriminazioni di fatto, che passano attraverso i regolamenti comunali che prevedono criteri stringenti di residenza, domicilio, condizione occupazionale per poter accedere a esenzioni o facilitazioni nell'accesso ai servizi locali. Per quanto riguarda discriminazioni e violenza con oggetto le donne, si promuovono iniziative che abbiano ad oggetto l'eliminazione di ogni forma di violenza; anche iniziative dirette come la tutela legale delle donne vittime di violenze. Naturalmente, anche incentivare la rete di "Centri antiviolenza e di ascolto" sia per le vittime, sia per chi usa violenza, prevedendo, insieme ad altri Enti pubblici e istituzioni, centri specifici di ascolto per uomini. Promuovere la ricerca, la raccolta dati, le statistiche riguardanti la violenza intra ed extra familiare. Modificare i modelli culturali e di comportamento delle donne ed in particolare degli uomini.

Rispetto all'area delle Politiche abitative e del territorio, ci si concentra in particolare con il tema delicato e sottofinanziato del sostegno agli affitti, oltre a progetti per l'housing sociale, per l'edilizia residenziale pubblica. Tali temi, tuttavia, stentano nel confronto negoziale,

e nelle agende sono raramente trattati in termini che tengano conto e si confrontino con le effettive risorse degli enti di riferimento. A questo proposito, si sottolinea anche la necessità – parallela ai processi di interrelazione istituzionale sul territorio – di una pianificazione territoriale e intercomunale della casa e degli insediamenti produttivi.

Accanto a ciò, nelle agende si richiedono piani per piccole opere urbane, iniziative per il risparmio e la sostenibilità energetica, intervenendo sia sul settore privato sia sul patrimonio abitativo e amministrativo pubblico.

Le proposte concentrate sulle Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione vedono al primo posto

la riorganizzazione della compartecipazione dei cittadini alle spese scolastiche, a partire in particolare dal settore critico degli asili nido. Alla richiesta di un ampliamento dell'offerta, tuttavia, non si affianca una precisa richiesta di innovazioni qualitative, anche a favore dell'utenza che va modificandosi: per diversità culturali ed esigenze di conciliazione vita-lavoro, sebbene si sottolinei la necessità di internalizzazione del personale per integrazione scolastica e la richiesta di un utilizzo sociale e territoriale delle strutture scolastiche anche al di fuori degli orari di frequenza degli studenti, coinvolgendo i soggetti del volontariato e dell'associazionismo culturale.

L'AZIONE SINDACALE NEI PROGETTI DEL PIANO DI AZIONE E COESIONE

Nel 2013 è entrato nella fase operativa il Piano di azione e coesione (PAC). Esso ha una durata triennale, dal 2013 al 2015. La sua attuazione è stata affidata al ministero dell'Interno, individuato quale autorità di gestione responsabile. Le risorse stanziare sono destinate alle 4 regioni ricomprese nell'obiettivo europeo "Convergenza": Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.

La strategia che contraddistingue il programma è quella di mettere in campo un intervento aggiuntivo rispetto alle risorse già disponibili. Di conseguenza, i beneficiari naturali del programma sono i comuni, perché soggetti responsabili dell'erogazione dei servizi di cura sul territorio. Essi potranno avere accesso alle risorse una volta soddisfatti i requisiti organizzativi e progettuali richiesti dai piani territoriali di riparto.

L'obiettivo posto è quello di potenziare nei territori ricompresi nelle 4 regioni l'offerta dei servizi all'infanzia (0-3 anni) e gli anziani non autosufficienti (over 65), riducendo l'attuale divario offerta rispetto al resto del Paese. La dotazione finanziaria è di 730 milioni, di cui 400 per i servizi di cura all'infanzia e 330 agli anziani non autosufficienti. Le risorse saranno ripartite secondo piani regionali di intervento. Con questa scelta si vuole favorire la presentazione e l'attuazione di progetti differenziati in relazione alle diverse normative regionali e alle diverse realtà territoriali.

I risultati attesi per i due ambiti di intervento sono i seguenti:

Servizi all'infanzia:

a) aumento strutturale dell'offerta di servizi (asili nido pubblici o convenzionati; servizi integrativi e innovativi);

- b) estensione della copertura territoriale e sostegno alla gestione delle strutture;
- c) sostegno alla domanda e accelerazione dell'entrata in funzione delle nuove strutture;
- d) miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socio educativi.”

Per questa finalità è stato effettuato un primo riparto di 130 milioni per l'ADI (Assistenza domiciliare Integrata), che sono quasi il doppio delle risorse ordinarie provenienti dal Fondo nazionale per la non-autosufficienza (73 milioni), e di 120 milioni di euro per l'infanzia. La progettazione non deve riguardare singoli comuni ma ambiti territoriali, un comune capofila ha il compito di coordinare gli interventi sul territorio di ambito e l'ambito è disegnato dalla regione, richiamando la suddivisione territoriale prevista dalla L.328/2000. La progettazione non deve riguardare singoli comuni ma ambiti territoriali, un comune capofila ha il compito di coordinare gli interventi sul territorio di ambito e l'ambito è disegnato dalla regione, richiamando la suddivisione territoriale prevista dalla L.328/2000. Gli ambiti territoriali interessati sono complessivamente 200, di cui: Puglia n.45, Campania n.65, Calabria n.35, Sicilia n.55.

Le risorse disponibili con il primo riparto ammontano a:

- Puglia: infanzia 28,97 mln di euro, anziani non autosufficienti 31,38 mln di euro.
- Campania: infanzia 35,5 mln di euro, anziani non autosufficienti 38,4 mln di euro.
- Calabria: infanzia 17,1 mln di euro, anziani non-autosufficienti 18,6 mln di euro.

• Sicilia: infanzia 38,4 mln di euro, anziani non-autosufficienti 41,6 mln di euro. Sul territorio si è sviluppata una significativa mobilitazione di “partenariato sociale” per la definizione dei progetti. che è diventata anche l'occasione per sviluppare una forma originale di contrattazione sociale.

A livello nazionale è stato istituito il Comitato di Indirizzo e Sorveglianza (CIS), di cui fanno parte la CGIL e lo Spi. In oltre 140 distretti sui 200 totali c'è stato un confronto diffuso, in particolare con i Comuni, nella fase di definizione dei Piani di intervento per l'ADI e i servizi all'infanzia che ha prodotto una significativa qualificazione degli obiettivi con l'integrazione/attivazione dei piani sociali di zona, la definizione di protocolli di partecipazione e di procedure congruenti di monitoraggio.

Consideriamo positiva la volontà ribadita dall'autorità di Gestione di voler sostenere e promuovere gli interventi necessari affinché si affrontino le criticità e le difficoltà che si sono incontrate nella prima fase e tutti i progetti presentati diventino finanziabili

Per quanto riguarda il secondo riparto confermando la necessità di mantenere la dimensione distrettuale nell'attuazione dei Piani riteniamo che sarebbe necessario - individuare e formare competenze negli enti locali in modo che la loro professionalità si strutturi come risorsa permanente sui temi della programmazione territoriale e dell'utilizzo dei fondi europei

In particolare, per quanto riguarda l'infanzia è necessario:

- continuare a sostenere anche con le risorse del 2° riparto i servizi educativi già finanziati con le risorse del 1° ri-

parto (il sostegno al “mantenimento del mantenimento”). Ovviamente previa richiesta da parte degli Ambiti beneficiari. Sarebbe auspicabile che la richiesta di rinnovo del finanziamento fosse supportata da una relazione tecnico-politica da parte dell'Ambito richiedente circa “lo stato dell'arte” rispetto al 1° riparto;

- sostenere i nidi d'infanzia, i micronidi e le sezioni primavera quali servizi educativi da portare “a sistema” e, in via subordinata i servizi educativi integrativi;
- privilegiare, per quanto riguarda il sostegno alla costruzione di nuove strutture e/o alla riqualificazione edilizia e adeguamento di strutture già esistenti si ritiene, il finanziamento di riqualificazioni di edifici già esistenti. A tal proposito diventa indispensabile una mappatura circostanziata dell'esistente ed un lavoro in collegamento con la riqualificazione dell'edilizia scolastica proposta dall'attuale Governo. In tal senso si veda anche la proposta di legge n°1260 in discussione al Senato e che prevede l'aggregazione di asili nido, sezioni primavera e scuole dell'infanzia in poli per l'infanzia.

Per quanto riguarda gli anziani si indicano questi obiettivi:

- Consolidamento ed estensione, anche con eventuali protocolli innovativi, dei servizi per la presa in carico. E' essenziale un funzionamento efficiente ed efficace (integrato) dei PUA sia per il personale che per i servizi (come per la Cartella Clinica Digitale);
- Progetti di formazione integrata tra operatori sociali, operatori sanitari ed assistenti domiciliari come parte del processo di integrazione dei servizi. Il progetto di formazione deve avere una

definizione ed una gestione sovra-direttoriale;

- Nelle strutture semiresidenziali, dopo un confronto sui fabbisogni territoriali e le eventuali buone pratiche in essere, la sperimentazione dovrebbe rivolgersi verso patologie importanti come, ad esempio, la decadenza cognitiva negli anziani che precede l'avvio di un Alzheimer attivando servizi integrati (valutazione, stimolazione cognitiva, attività fisica adattata) compreso il supporto psicologico ai familiari.

- Va confermato il coinvolgimento del partenariato locale nella fase di realizzazione e di valutazione dei Piani. Per questo è utile generalizzare nelle varie Regioni le Cabine di Regia regionali che garantiscano ai “Program Manager” chiare e stabili relazioni con tutti i soggetti istituzionali e sociali interessati.

Contrattazione sociale: vincoli e opportunità

Intervista a Leoluca Orlando, sindaco di Palermo

La contrattazione sociale tra sindacato ed enti locali (su materie fiscali, servizi sociali ed educativi, abitazione e tutela del territorio, contrasto della povertà, ecc.) ha una lunga tradizione, ormai datata almeno dagli anni ottanta del secolo scorso. Non essendo un'attività di negoziazione tra le parti formalizzata come nelle relazioni industriali, essa ha vissuto fasi diverse sia in rapporto con l'evoluzione istituzionale (il decentramento amministrativo, la riforma del Titolo V della Costituzione, la Legge 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali, e altro ancora) sia in relazione con i cambiamenti vissuti dal sindacato rispetto alla sua mission e alla rappresentanza sociale (radicamento territoriale, tutela dei soggetti non rappresentati, ecc.). Su questi temi abbiamo rivolto alcune domande a Leoluca Orlando, sindaco di Palermo.

Ci preme, anzitutto, confrontarci su che genere di profilo e caratteristiche abbia preso il confronto (ispirato al dialogo sociale e anche a una schietta negoziazione tra le parti, che non escluda un conflitto proficuo...) sviluppato nella contrattazione sociale al tempo della crisi, quindi nella cornice e

sotto i vincoli e le opportunità che la crisi stessa ha consegnato ai territori.

ORLANDO Crisi, spending review, legislazione finanziaria, patto di stabilità interno hanno fortemente condizionato la vita degli enti locali in coincidenza con la crisi del livello nazionale di rappresentanza sindacale degli occupati, con l'esaltazione del rapporto del sindacato con i territori, con la richiesta dei non occupati di interlocuzione e/o rappresentanza. La contrattazione si è allontanata dal modello tradizionale che consisteva nel contratto nazionale, nel confronto aziendale e in una relativa indifferenza per non occupati e territori.

Nella prospettiva – speriamo prossima – di una fuoriuscita dalla crisi con l'apporto di tutti gli attori sociali e istituzionali, quale contributo potrebbe dare la contrattazione sociale? In che modo e in che termini?

ORLANDO La contrattazione sociale nel tempo della crisi potrà tornare di grande utilità in occasione della auspicata fuoriuscita dalla crisi. La contrattazione sociale ha esaltato elementi di sistematicità, interdipendenza, sensibilità sociale, sostanziale sobrietà che – a mio avviso – devono essere coltivati e sviluppati po-

tendo divenire elemento strutturale e non episodico nei rapporti tra sindacato ed enti locali e, più in generale, tra sindacato e istituzioni di governo.

In linea generale, tale contributo potrebbe concretizzarsi anche sul piano della governance, sviluppando il confronto bilaterale, allargando la platea dei soggetti coinvolti e la loro partecipazione alle scelte, coinvolgendo saperi e competenze diffuse?

ORLANDO Perché la contrattazione sociale possa concretizzarsi sul piano della governance è necessaria una svolta nella cultura delle parti contraenti e nei meccanismi di partecipazione democratica e coinvolgimento professionale spesso inceppati nella vita tanto degli enti locali quanto nel sindacato.

E come potrebbe configurarsi sul merito delle politiche, ad esempio, nella lettura dei bisogni, nell'equità da perseguire? Quale innovazione ci può essere nei servizi e nell'offerta di welfare territoriale? Quale contributo per la riorganizzazione della Pubblica amministrazione, nel riordino delle società partecipate, nel recupero dell'evasione, nei rapporti tra amministrazioni locali e associazionismo tra comuni? Quale intervento può essere prefigurato ai fini della coesione e dell'inclusione sociale?

ORLANDO Ancora una volta, il merito delle politiche risente di una capacità di ascolto e lettura della realtà dei bisogni e delle potenzialità, di una capacità progettuale ancorata alla realtà territoriale, della capacità degli enti locali di fa-

re "rete", sistema, e del sindacato di uscire da logiche corporative all'interno della sua organizzazione e comunque da logiche di competizione tra le organizzazioni sindacali stesse.

Pur considerando le virtù del confronto territoriale sul quale si realizza la contrattazione sociale, quali potrebbero essere i contributi dei livelli istituzionali superiori (quello nazionale, in primis, ma anche quello europeo attraverso i fondi della nuova programmazione europea 2014-2020 e non solo) allo sviluppo di una contrattazione sociale più proficua, sia in termini positivi, ad esempio coordinando le politiche, sia in termini di rimozione dei vincoli, primo fra tutti il patto di stabilità interno?

ORLANDO È proprio la nuova programmazione europea 2014/2020 che rinvia al comparto territoriale e alla contrattazione sociale Agenda urbana (non limitata a una città ma riferita a un territorio con pluralità di funzioni). L'innovazione (di infrastrutture esistenti piuttosto che nuove infrastrutture) e l'inclusione sociale sono elementi di una programmazione europea che deve registrare un protagonismo degli enti locali troppo spesso mortificato da soffocante (e spesso inefficiente) centralismo regionale.

Supplemento al n. 29/2014 di *Rassegna Sindacale*
Direttore responsabile Guido Iocca
Chiuso in tipografia il 17 luglio 2014
Stampa Macofin, Roma

Quinto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

giugno 2014



Edit Coop, società cooperativa di giornalisti



SUPPLEMENTO AL NUMERO 29/2014 DI PASSEGGI SINDACALE - POSTE ITALIANE SPA - SPEDIZIONE IN A. P. DL. 353/03 CONV. L. 46/04 ART. 1, COMMA 1, DDB - ROMA



SINDACATO
PENSIONATI
ITALIANI