



# Quarto rapporto sulla contrattazione sociale in Toscana

a cura di Patrizia Costantini IRES Toscana

## **INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>1</b>
<b>1. METODOLOGIA</b>	
1.1. Le coordinate del database sulla contrattazione sociale in Toscana	<b>2</b>
1.2. I documenti raccolti	<b>3</b>
<b>2. I DATI</b>	
2.1. Documenti: caratteristiche e tipologie	<b>5</b>
2.2. Le piattaforme e le delibere	<b>6</b>
2.3. Il livello dell'accordo	<b>8</b>
2.3. La delegazione trattante e i firmatari	<b>9</b>
<b>3. LA PROPENSIONE CONTRATTUALE IN TOSCANA</b>	
3.1. Un quadro complessivo della regione	<b>11</b>
3.2. La propensione negoziale per numero di comuni coperti da contrattazione sociale	<b>12</b>
3.3. La propensione negoziale per popolazione coperta da contrattazione sociale nelle province della Toscana	<b>14</b>
3.4. Percentuali di comuni coperti da accordi per classi di ampiezza demografica	<b>15</b>
3.5. Una panoramica dei territori	<b>16</b>
<b>4. L'ANALISI DELLE AREE TEMATICHE NEGOZIALI</b>	
4.1. Gli argomenti oggetto di contrattazione	<b>20</b>
4.2. Quadro di insieme delle aree tematiche di primo livello	<b>20</b>
4.3. Esame delle singole aree tematiche negoziali	<b>22</b>
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>34</b>
<b>BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE</b>	<b>36</b>
<b>APPENDICE QUANTITATIVA</b>	<b>37</b>



## INTRODUZIONE

Questo quarto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale in Toscana riprende, in buona parte, l'articolazione dei precedenti rapporti. Dal 2011 viene, infatti, effettuato un esame della contrattazione sociale territoriale in Toscana, riprendendo il modello di analisi locale adottato in Emilia Romagna e in armonia con l'Osservatorio nazionale della contrattazione sociale. La contrattazione sociale, che all'inizio aveva un ruolo secondario rispetto alla tradizionale contrattazione aziendale, assume un'importanza crescente in un contesto di persistenza della crisi con il conseguente aumento della disoccupazione e della richiesta di politiche sociali.

Nel primo capitolo è descritta la metodologia adottata nella costruzione del database toscano della contrattazione sociale, in cui oltre ai dati quantitativi (soggetti firmatari, tipologia, livello dell'accordo, data ed esercizio di riferimento) è presente una classificazione qualitativa che permette di accedere direttamente, a seconda della tematica che interessa, al brano specifico dell'accordo senza dover scorrere tutto il testo. Viene, inoltre, ripetuta la classificazione e definizione dei documenti raccolti (piattaforme, accordi, delibere) al fine della comprensione della consequenzialità del processo negoziale.

Il secondo capitolo tratta della tipologia e delle caratteristiche della documentazione raccolta nell'anno 2014, confrontandola con gli anni precedenti. Dopo un esame delle piattaforme e delle delibere, ci si sofferma sui diversi livelli dell'accordo (dal regionale al comunale) e sulla composizione della delegazione trattante e dei firmatari degli accordi comunali e intercomunali, che costituiscono la parte centrale della contrattazione sociale.

Il terzo capitolo riguarda la propensione contrattuale in Toscana, quindi esamina, sulla base di elaborazioni statistiche, il numero di comuni e la percentuale di popolazione coperti da contrattazione sociale, anche per classi di ampiezza demografica, sempre nell'ottica di un confronto con gli anni precedenti, in particolare con il 2013. Viene, inoltre, fornita una panoramica delle caratteristiche della contrattazione nelle varie province.

Il quarto capitolo è dedicato all'analisi delle aree tematiche negoziali, riprendendo l'impostazione che era presente nel rapporto del 2011. Sulla base della ricorrenza delle voci tematiche negoziali negli accordi, viene presentata una panoramica dei principali argomenti trattati nelle intese stipulate con le amministrazioni comunali nel corso del 2014. Partendo dalle aree di primo livello e seguendo lo schema del rapporto dell'Osservatorio nazionale della contrattazione sociale, si effettua una descrizione del peso e dei contenuti delle principali voci negoziali. Nelle conclusioni è fornito un quadro dei tratti distintivi della contrattazione sociale nel 2014, che emergono dall'analisi dei precedenti capitoli.

# 1. METODOLOGIA

## 1.1. Le coordinate del database sulla contrattazione sociale in Toscana

Questo quarto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale in Toscana analizza i documenti di contrattazione territoriale siglati dalle delegazioni sindacali da un lato (Confederazione, Sindacato dei Pensionati o altre categorie) e interlocutori istituzionali dall'altro (prevalentemente enti locali in forma singola o associata, comuni, unioni di comuni, ma anche Società della Salute, Asl e Regione) nel territorio regionale toscano nel corso del 2014. La metodologia è simile a quella degli anni precedenti, in particolare del 2013. Infatti come nel 2013, l'arco temporale si riferisce all'anno solare e i documenti analizzati coprono tutto il 2014.

I documenti sono suddivisi in quattro macrocategorie principali: accordi e verbali di incontro, piattaforme, delibere, materiale documentale di altro tipo come dichiarazioni, comunicati sindacali, lettere e richieste di incontro. La lettura dei documenti di quest'ultima categoria, per quanto non venga contabilizzata ai fini della classificazione e dell'analisi, consente di acquisire utili informazioni per comprendere il percorso negoziale dal punto di vista delle difficoltà e delle posizioni dei principali soggetti coinvolti nella contrattazione sociale.

Il data base toscano sulla contrattazione sociale raccoglie dati quantitativi e qualitativi. I dati quantitativi riguardano gli accordi sottoscritti nei comuni della regione classificati per soggetti firmatari, tipologia, livello dell'accordo, data ed esercizio di riferimento.

L'analisi qualitativa, relativa agli argomenti trattati dai vari accordi, si svolge, come di consueto, in linea con l'osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale, seguendo la stessa classificazione dei temi adottata a livello nazionale. Si tratta come è noto di 11 macroaree negoziali (relazioni tra le parti e strumenti di partecipazione, la pubblica amministrazione e il bilancio comunale, per arrivare poi ai temi centrali: assistenza socio-sanitaria, il lavoro, sviluppo e occupazione, politiche fiscali e tariffarie, pari opportunità e lotta alle discriminazioni, politiche abitative e del territorio, infanzia, questioni giovanili, istruzione, iniziative culturali e di socializzazione).

Come evidenziato in precedenti rapporti a livello regionale, la classificazione per argomenti può presentare limiti evidenti se ci si ferma a contare quante volte un determinato argomento ricorre negli accordi senza entrare nel merito della trattazione. A tale proposito va tenuto conto che in molti accordi si confermano i risultati ottenuti negli anni precedenti, fatto che non deve essere sottovalutato né minimizzato.

In alcuni casi i punti trattati possono essere il risultato di un'effettiva negoziazione tra le parti in cui sono contemplati dei successivi momenti di verifica dell'attuazione delle intese. In altri casi gli accordi riguardano l'esposizione da parte dell'amministrazione delle scelte di bilancio a cui il sindacato dà il proprio consenso, rivolge delle critiche o chiede integrazioni. Alcuni accordi, infatti, sono la semplice ratifica di ciò che è stato deciso dall'amministrazione.

La parte più strettamente tematica degli accordi mostra diversi livelli di specificazione. Infatti una materia può essere affrontata in maniera generica con delle semplici affermazioni di principio oppure possono essere descritte nel dettaglio le misure di intervento. Prendiamo ad esempio un tema centrale come quello della lotta contro l'evasione fiscale che compare in quasi il 70% degli accordi. In alcune intese si tratta solo

di affermazioni generiche collegate con l'intento di destinare le somme eventualmente recuperate alla spesa sociale. In altri accordi è presente anche una ampia descrizione delle attività anti-evasione all'interno di un piano di coordinamento nazionale e regionale. Infine, in alcuni casi, è riferito pure il risultato di precedenti attività anti-evasione con l'indicazione delle somme recuperate e della loro destinazione.

Per questo in Toscana è stata fatta la scelta di andare oltre la semplice elaborazione di dati statistici sulle caratteristiche degli accordi, tendendo a offrire una mappatura dei contenuti negoziali. Il sindacalista può, quindi, a seconda dell'argomento che interessa, individuare direttamente il brano specifico dell'accordo o degli accordi realizzati precedentemente nel suo comune, nella sua provincia o in altre province, sul modello di quanto realizzato in Emilia Romagna. In questo modo è consentito di "accedere ai testi in modo mirato, sulla base di semplici interrogazioni che associano a singole voci o materie ad esempio specifiche caratteristiche degli attori negoziali"<sup>1</sup>, senza dover scorrere tutto l'accordo potendo selezionare l'argomento che interessa, mantenendo al contempo la massima integrazione con il sistema di archiviazione dell'Osservatorio Nazionale sulla contrattazione sociale, dato che viene utilizzato lo stesso schema di classificazione.

Questo tipo di impostazione va nella direzione di un'analisi qualitativa rivolta ad individuare le best practice, degli schemi di riferimento che possono essere dei preziosi strumenti da utilizzare nel percorso negoziale. Come rilevato in precedenti rapporti, l'obiettivo è quello di costituire un contenitore di informazioni (testi di accordo e caratteristiche degli attori), utile non solo per scopi di ricerca da parte di un gruppo ristretto di esperti, ma fruibile dall'intera organizzazione sindacale, dalla delegazione trattante, al sindacato dei pensionati, dalla Funzione Pubblica alle categorie degli attivi. Tale contenitore informativo può consentire uno scambio delle esperienze di ciascun territorio, evidenziando risultati raggiunti e difficoltà incontrate, al fine di individuare delle soluzioni comuni che poi possono essere adattate alle specificità di ogni area.

## 1.2. I documenti raccolti

Come negli anni passati i documenti sono stati suddivisi in tre categorie principali: **le piattaforme, gli accordi, le delibere.**

Come è stato più volte spiegato, queste tre tipologie si collocano in modo consequenziale all'interno del processo della contrattazione sociale e sono importanti per comprenderne lo svolgimento. Al centro si trova l'insieme degli **accordi**, che comprende "tutte le varie forme di documenti conclusivi di un percorso negoziale, sia che questo giunga al suo termine con la redazione di un documento di intesa centrato su una molteplicità di punti precedentemente discussi e negoziati, sia che rappresenti in ogni caso un'ultima tappa del negoziato, non corrispondente alla totalità dei temi posti in avvio del processo negoziale. In sostanza sotto la voce accordi ritroviamo diverse varietà di denominazioni (Accordi, Intese, Protocolli di intesa, Verballi di intesa) che non è possibile collocare semplicemente lungo una linea compresa tra maggiore e minore completezza e ampiezza tematica e procedurale; spesso, difatti, tali espressioni sono utilizzate come

---

<sup>1</sup> Minghini C., Rinaldini. F. (2009), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna 2006-2008*, Secondo Rapporto a cura di IRES Emilia-Romagna, Bologna, pag.45.

sinonimi".<sup>2</sup> Inoltre, in molti casi, un verbale di incontro può essere assimilabile a un accordo vero e proprio, mentre in altri casi mantiene il significato originario. La stessa denominazione data a un documento può avere un significato diverso a seconda delle provincie.

**Le piattaforme** precedono gli accordi e sono importanti per comprendere vari aspetti: il punto di partenza del sindacato, il grado di coinvolgimento della base sindacale, il mandato e la rappresentatività, l'apporto dato dal sindacato rispetto alla normale attività amministrativa dell'ente locale di riferimento; la concretezza degli obiettivi. Le piattaforme possono essere di durata annuale ma anche coprire un'intera legislatura.

**Le delibere**, invece, costituiscono, in diversi casi, il punto di arrivo della contrattazione, la formalizzazione degli impegni in un atto che vincola direttamente l'amministrazione agli impegni presi in sede negoziale, attiva risorse, impone obblighi e scadenza. Così ciò che viene contrattato in ambito volontario si formalizza prima nell'accordo e poi nella delibera. In sintesi quindi le piattaforme e le delibere costituiscono l'input e l'output del processo negoziale, e aiutano a valutare la sua efficacia, il grado di democraticità e rappresentatività, consentendo un raffronto per comprendere meglio quale sia il contributo apportato dai sindacati rispetto alla normale attività amministrativa a livello comunale.

Come già rilevato, oltre alle tre tipologie principali, sono raccolti altri tipi di documentazione, utili per comprendere la contrattazione sociale, che sono stati raggruppati in un'unica categoria residuale: comunicati sindacali, comunicati stampa, richieste di incontro, verbali di incontro, verbali e comunicati di istituzioni, convenzioni, progetti.

---

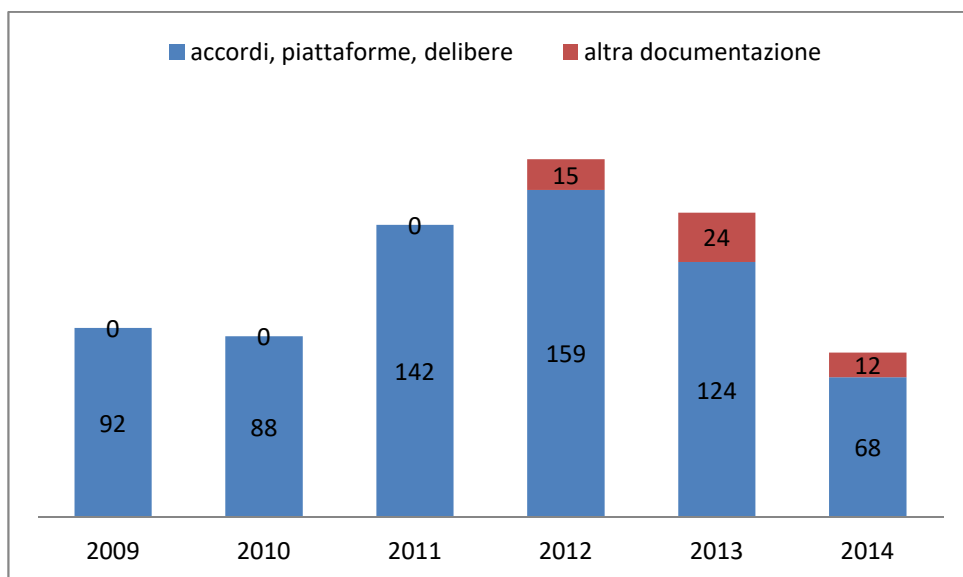
<sup>2</sup> IRES - SPI CGIL – CGIL (2011), *Secondo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma, pag.20.

## 2. I DATI

### 2.1. Documenti: caratteristiche e tipologie

Nel rapporto 2013 era stato sottolineato come, dopo oltre quattro anni di crisi, la scarsità di risorse finanziarie a disposizione delle amministrazioni comunali avesse inciso sul numero di comuni interessati e sulla percentuale di popolazione coperta da contrattazione sociale e, quindi, sulla quantità di documentazione raccolta. Nel 2014 si assiste a un'ulteriore riduzione dei margini di contrattazione e i documenti raccolti ammontano a 68, suddivisi nelle tre categorie di accordi, piattaforme e delibere. Si rileva un calo rispetto al biennio precedente (124 nel 2013, 159 nel 2012) con un valore che è il più basso di tutto il periodo 2009-2014. Come si verifica dal 2012, sono stati recuperati anche i documenti compresi in una quarta categoria (lettere, sollecitazioni, comunicati sindacali, comunicati stampa, etc.), che si attesta a 12 documenti. Anche in questa categoria si verifica una consistente diminuzione rispetto al 2013, mentre è abbastanza in linea con la quota di documenti di uguale tipologia del 2012 (15). Il totale dei documenti inclusi in tutte le categorie ammonta a 80.

**Graf. N 1. - Numero di documenti pervenuti per anno (2009-2014)**

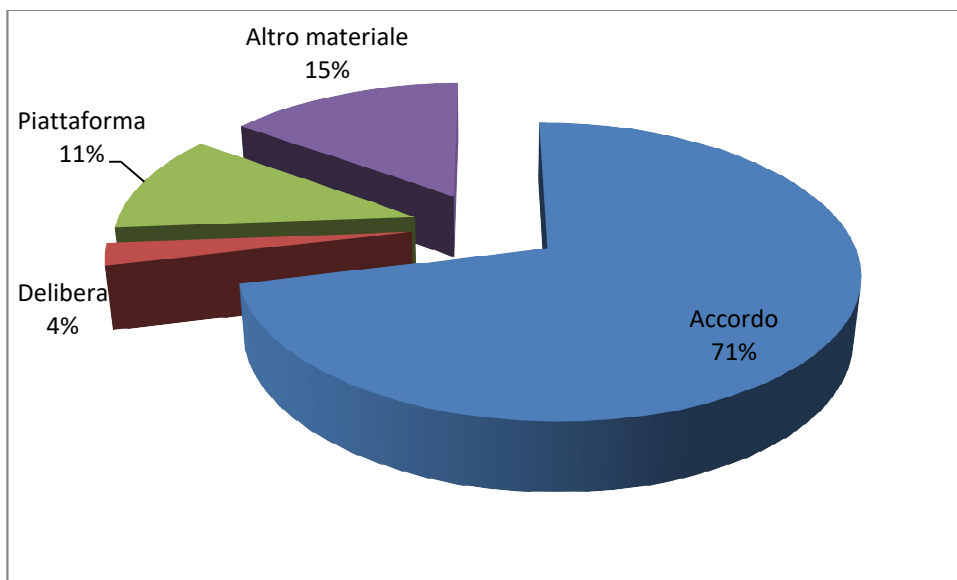


Passiamo a esaminare l'articolazione in termini percentuali. Come si vede dal grafico n.2 la suddivisione in quote percentuali è la seguente: il 71% è costituito da accordi e verbali di incontro assimilabili ad accordi, con un aumento di un punto percentuale rispetto al valore del 2013; le piattaforme aumentano il loro peso passando dal 9% all'11%; le delibere diminuiscono dal 4% del 2013 al 3%; il restante 15% è compreso nella categoria residuale di altra documentazione, inferiore al 17% del 2013. Si può, quindi, rilevare che in termini percentuali mantiene lo stesso valore l'insieme degli accordi e delle delibere, ossia degli atti che dipendono direttamente dall'attore comunale o amministrativo. Per quanto riguarda gli atti di iniziativa strettamente sindacale, aumenta la categoria più strutturata e



formalizzata come la piattaforma rispetto ad altri tipi di azioni come comunicati, richieste di incontro, etc. .

**Graf. n. 2 -Tipologia dei documenti raccolti nel 2014**



## **2.2. Le piattaforme e le delibere**

Le piattaforme rappresentano l'11% della documentazione raccolta nel 2014. Bisogna, comunque, ricordare che le piattaforme talvolta possono avere valenza pluriennale o di legislatura, come accennato nel capitolo 1. Le province che hanno presentato piattaforme relative ai loro territori nel 2014 sono quattro: Arezzo, Siena, Prato, Lucca.

Nelle piattaforme provinciali ricorrono le tematiche centrali della contrattazione sociale: la politica fiscale, le politiche abitative, la difesa del welfare locale, la lotta all'evasione fiscale. Ogni provincia mostra poi delle specificità sia nel trattare i suddetti temi sia nell'inserire particolari argomenti. La piattaforma di Prato, avvalendosi di dati quantitativi, scende abbastanza nel dettaglio sia nella premessa che nelle proposte presentate. Nella premessa è descritta la situazione del distretto industriale pratese corredata di dati statistici su voci rilevanti per la contrattazione sociale (andamento dei redditi, voci di spesa dei bilanci familiari, richieste di esecuzione di sfratto, etc.). Riguardo alle proposte, sono quelle concernenti la fiscalità locale a essere redatte con il maggior livello di precisione, indicando soglie di esenzione, scaglioni di reddito, coefficienti, etc. . Nella provincia di Prato è stato presentato anche uno schema di protocollo di intesa per la definizione di un sistema di relazioni sindacali tra l'amministrazione comunale e le confederazioni territoriali provinciali. Tale protocollo di intesa è stato adottato nei comuni in cui sono stati siglati gli accordi.

La piattaforma di Lucca si caratterizza per l'ampiezza delle tematiche trattate che coprono tutte le materie della contrattazione sociale, incluse le iniziative di socializzazione. Il documento è, infatti, articolato in diversi paragrafi in cui sono presentate le proposte specifiche. Particolare attenzione è posta sulle politiche sociali e della salute, descrivendo nel dettaglio gli interventi richiesti di assistenza territoriale e domiciliare. La piattaforma di Siena è più sintetica rispetto a quelle di Prato e di Lucca, ma presenta,

comunque, delle proposte di confronto sui principali temi della contrattazione sociale. Interessante è l'accento posto sulle politiche e il bilancio di genere ai fini di equità ma anche di razionalizzazione delle risorse e di riqualificazione dei servizi.

La piattaforma presentata nel territorio aretino è un documento di contrattazione socio-sanitaria incentrato sul welfare territoriale (comprensivo anche delle politiche abitative) che tratta in tale ottica i temi del bilancio e della fiscalità, dando risalto al metodo concertativo. Tale piattaforma sindacale è stata rivolta ai cinque distretti della provincia con relativi comuni: Arezzo, Casentino, Valdarno, Valdichiana, Valtiberina. Bisogna segnalare che il distretto della Valdichiana ha presentato anche una piattaforma sub-provinciale integrativa volta a cogliere le particolarità territoriali. In questa area la piattaforma provinciale, con relativo documento sub-provinciale, è stata poi recepita integralmente con una delibera della conferenza zonale dei sindaci.

Nella categoria piattaforme sono compresi anche tre documenti di valutazioni e proposte presentati dalle organizzazioni sindacali in tre comuni della provincia di Livorno (Cecina, Collesalveti, Rosignano Marittimo). Lo schema dei tre documenti è simile e vengono riportate le medesime considerazioni e proposte. La tematica principale è l'imposta locale TASI (considerata una IMU mascherata) e la sua applicazione che si deve basare su criteri di equità, altrimenti può produrre ulteriori distorsioni del sistema fiscale a discapito delle fasce deboli e dei ceti medi. Le proposte e la richiesta di un confronto sulla TASI sono collegate alle tematiche di rimodulazione dell'IRPEF e di potenziamento degli accertamenti tributari, in un'ottica di verifica di precedenti accordi sulla tutela delle fasce deboli e del mantenimento della spesa destinata ai servizi sociali.

Le delibere possono riguardare i livelli regionali, delle ASL e provinciali, sub territoriali e comunali. Le delibere, siglate a livello comunale o provinciale, sono l'output di un percorso di contrattazione, preceduto dalla presentazione e successiva discussione di una piattaforma, da diversi incontri poi formalizzati talvolta direttamente in delibera. Si tratta di prassi che vincolano in modo ancora più stringente l'autorità comunale o l'Unione dei Comuni, che aumentano l'efficienza del percorso negoziale e che quindi, per quanto possibile, dovrebbero essere intensificate. Come si rileva dai rapporti precedenti, l'uso di delibere con le quali si approvano piattaforme è particolarmente diffuso nel territorio aretino, soprattutto a livello sub-provinciale e zonale. Nel 2014 si registra soltanto nella Valdichiana un processo di tale tipo con la sopraccitata delibera della conferenza zonale dei sindaci. Sempre nell'ambito delle delibere, nel 2014 è stato raccolto un altro atto a livello di ASL. Si tratta di una delibera dell'azienda USL di Arezzo che, riferendosi alle priorità di intervento dettate dalla Regione Toscana sulla gestione delle liste d'attesa, tratta la programmazione straordinaria delle prestazioni ai fini della riduzione dei tempi di attesa.

Dopo questa panoramica sulle piattaforme e le delibere, nel prosieguo del capitolo e nei capitoli seguenti l'attenzione sarà volta agli accordi, in particolare quelli comunali e intercomunali, che costituiscono la parte centrale della contrattazione sociale territoriale.

### 2.3. Il livello dell'accordo

Tab. n. 1- Il livello dell'accordo % sul totale di ciascun anno (2009-2014)

	Comunale	Intercomunale	Provinciale	Regionale	ASL/USL/SDS	Totale
2009	84,8	6,5	1,1	7,6	0	100
2010	87,5	6,8	1,1	3,4	1,1	100
2011	84,4	6,4	2,1	4,3	2,8	100
2012	79,7	9,8	2,4	6,5	1,6	100
2013	65,7	15,2	1,9	6,7	10,5	100
2014	86,2	1,7	0,0	8,6	3,4	100

Gli accordi possono essere di diversi livelli partendo dal regionale fino al comunale, oppure riguardare intese in ambito prettamente sanitario con le ASL e le Società della Salute. Le intese regionali sono importanti perché forniscono delle linee guida sulle principali materie della contrattazione sociale, che, poi, possono essere calate nel contesto locale e adattate alle specifiche esigenze territoriali. Costituiscono quindi uno schema di riferimento, di cui le organizzazioni sindacali possono valersi come utile strumento nel percorso negoziale. In questa descrizione delle intese regionali indichiamo sia gli i protocolli siglati con la Regione, sia quelli siglati con associazioni che raggruppano enti locali (UPI e ANCI) nel loro livello regionale.

Passiamo a esaminare i dati statistici sul livello dell'accordo corredandoli di un commento sui principali contenuti delle intese. La quota degli accordi regionali registra un aumento di circa 2 punti raggiungendo l'8,6%. Particolare rilevanza ha l'intesa siglata dalle confederazioni regionali con l'ANCI Toscana perché delinea i principi e i criteri ai quali si deve ispirare la contrattazione sociale sia in senso generale (ponendo l'accento sul metodo concertativo e sulla tutela del welfare locale) sia dando delle indicazioni su specifiche materie (politiche fiscali e lotta all'evasione, politiche abitative, organizzazione della pubblica amministrazione, stabilizzazione del lavoro, gestione degli appalti, interventi per la non-autosufficienza, misure di sostegno per lavoratori in cassa integrazione e mobilità, etc.).

Riguardo alla specifica tematica socio-sanitaria è stato sottoscritto anche un protocollo di intesa con la Regione Toscana in cui sono definite le linee guida, riferendosi alla delibera regionale 1235/2012 sulla riorganizzazione del sistema sanitario, in cui il sindacato si era posto come soggetto attivo e aveva svolto un importante ruolo. Tra i principali punti oggetto di contrattazione e concertazione ai vari livelli di competenza (regionale, area vasta, etc.) sono previsti: l'integrazione socio-sanitaria, l'ottimizzazione delle risorse, la gestione delle liste d'attesa, le prestazioni per la non autosufficienza, i servizi territoriali, le cure intermedie. Altri due accordi regionali riguardano l'ambito sanitario e, in particolare, la valorizzazione dei ruoli dirigenziali. L'obiettivo è quello di attuare nel territorio regionale un'omogeneità nelle varie componenti del trattamento retributivo dei ruoli dirigenziali ai fini di valorizzare le professionalità che hanno consentito buoni risultati nella valutazione nazionale dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza). Viene anche dato risalto alla stabilizzazione del precariato in modo da favorire la formazione delle future generazioni di professionisti. Misure concernenti la retribuzione e le tipologie contrattuali si coniugano

con l'esigenza di fornire nelle diverse aree regionali assistenza "in maniera omogenea, diffusa ed equa".

Sempre in tema socio-sanitario passiamo ad analizzare gli accordi siglati con le Società della Salute e le ASL (3,4%) che subiscono una rilevante diminuzione rispetto al 10,5% del 2013, anno in cui, in un contesto di riorganizzazione della sanità e delle aree vaste, i sindacati si sono trovati nella necessità di farsi portatori degli interessi dei cittadini e di avere un ruolo sempre più attivo anche in questo ambito. In valori assoluti si tratta di due accordi, di cui uno nella provincia di Livorno che, riferendosi proprio alle linee guida stabilite nel protocollo di intesa regionale sopraccitato in materia socio-sanitaria, tratta le tematiche dell'integrazione socio-sanitaria, della rete dei servizi territoriali, della prevenzione, della gestione delle liste di attesa. L'altro accordo è stato sottoscritto con l'ASL 10 Firenze e affronta la questione della gestione del CUP. In particolare l'azienda sanitaria si impegna a reinternalizzare il servizio di prenotazione CUP invece di metterlo a gara. La delegazione sindacale ha, quindi, coniugato la tutela del personale in servizio presso il centro con la necessità di garantire un servizio di qualità ai cittadini basato su competenze già acquisite dai lavoratori.

Per quanto riguarda gli accordi intercomunali, nel biennio precedente si assisteva a un aumento di questo livello che nel 2013 raggiungeva il 15,2%, pur sempre in presenza della prevalenza del livello comunale. Nel 2014 questo trend si inverte e viene siglato un solo accordo intercomunale su tutto il territorio toscano nella provincia di Arezzo (in valore percentuale 1,8%). Si tratta dell'intesa riguardante i comuni della Val di Chiana, di cui si è già parlato nel paragrafo sulle piattaforme e delibere. Non si rilevano accordi di livello provinciale, che, comunque, nel corso del periodo analizzato, si sono sempre mantenuti al di sotto del 3%.

Verificandosi decrementi, anche di un certo rilievo, nel livello intercomunale e nell'ambito delle ASL, l'accordo tradizionale di tipo comunale registra un aumento di più di 20 punti percentuali, riallineandosi ai valori del triennio 2009-2011. Le caratteristiche e i contenuti degli accordi comunali verranno trattati in maniera approfondita nei capitoli 3 e 4.

#### **2.4. La delegazione trattante e i firmatari**

Esaminiamo in questo paragrafo i componenti della delegazione che negozia e sigla gli accordi comunali e intercomunali, che, come precedentemente riscontrato, costituiscono la parte più rilevante della contrattazione sociale. La delegazione trattante è, in genere, composta dai Sindacati Confederali, dai segretari provinciali e dalle Leghe dei Pensionati, che si presentano quasi sempre in modo unitario.

**Tab. n. 2 - I firmatari della contrattazione sociale in Toscana in %**

	Confederazione	Pensionati	Altri	Funzione pubblica
	CGIL-CISL-UIL	SPI-FNP-UILP		
2009	82,6%	65,2%	7,6%	0,0%
2010	90,2%	76,1%	5,7%	1,1%
2011	76,8%	76,8%	4,9%	4,9%
2012	80,3%	78,0%	2,4%	3,3%
2013	77,7%	87,1%	4,7%	8,3%
2014	88,2%	88,2%	6,0%	21,6%

Gli accordi che non contemplano la sigla di tutti e tre i sindacati (o meglio la partecipazione di tutti e tre i sindacati) sono solo 5. In particolare in tre casi c'è solo la firma di CISL CGIL, in uno di CGIL e UIL, in uno soltanto della CGIL. Come rilevato in precedenti rapporti, in alcuni di questi casi, l'assenza non è dovuta a un disaccordo sui contenuti quanto a problemi organizzativi o di presenza. Anche nel 2014 viene confermato il ruolo centrale della confederalità, che non viene incrinato dai sempre maggiori vincoli dettati dalla crisi. All'interno di questo ambito si conferma anche la funzione di iniziativa e di proposta della CGIL e dello SPI.

La Confederazione è presente nell'88,2% degli accordi, con un incremento di più di 10 punti percentuali rispetto al 2013, e attestandosi su un valore molto vicino a quello massimo del periodo analizzato che si è registrato nel 2010 (90,2%). Continua il trend crescente delle categorie dei pensionati che, con un leggero incremento rispetto al 2013, si posiziona sulla stessa quota delle confederazioni sindacali. Infatti, dall'esame della contrattazione con le amministrazioni comunali, si rileva come alla maggior parte degli accordi abbiano partecipato le organizzazioni sindacali confederali con le relative leghe dei pensionati. Se in passato ogni provincia poteva avere una caratterizzazione diversa con una maggiore presenza di una o dell'altra categoria, nel 2014 la contrattazione diventa ancora più unitaria con la partecipazione congiunta dei sindacati confederali e delle rispettive leghe dei pensionati alla sottoscrizione degli accordi. Il sostegno vicendevole di queste due strutture, che era stato già evidenziato negli anni precedenti, risulta ancora più forte nei percorsi negoziali del 2014.

Bisogna, inoltre, rilevare che la Funzione pubblica aumenta sensibilmente in termini percentuali la sua presenza (21,6%); in valori assoluti si tratta della partecipazione a 11 accordi, principalmente nella provincia di Pisa e soprattutto in quella di Prato, dove compare in tutte le intese con le sigle di tutti i sindacati confederali.

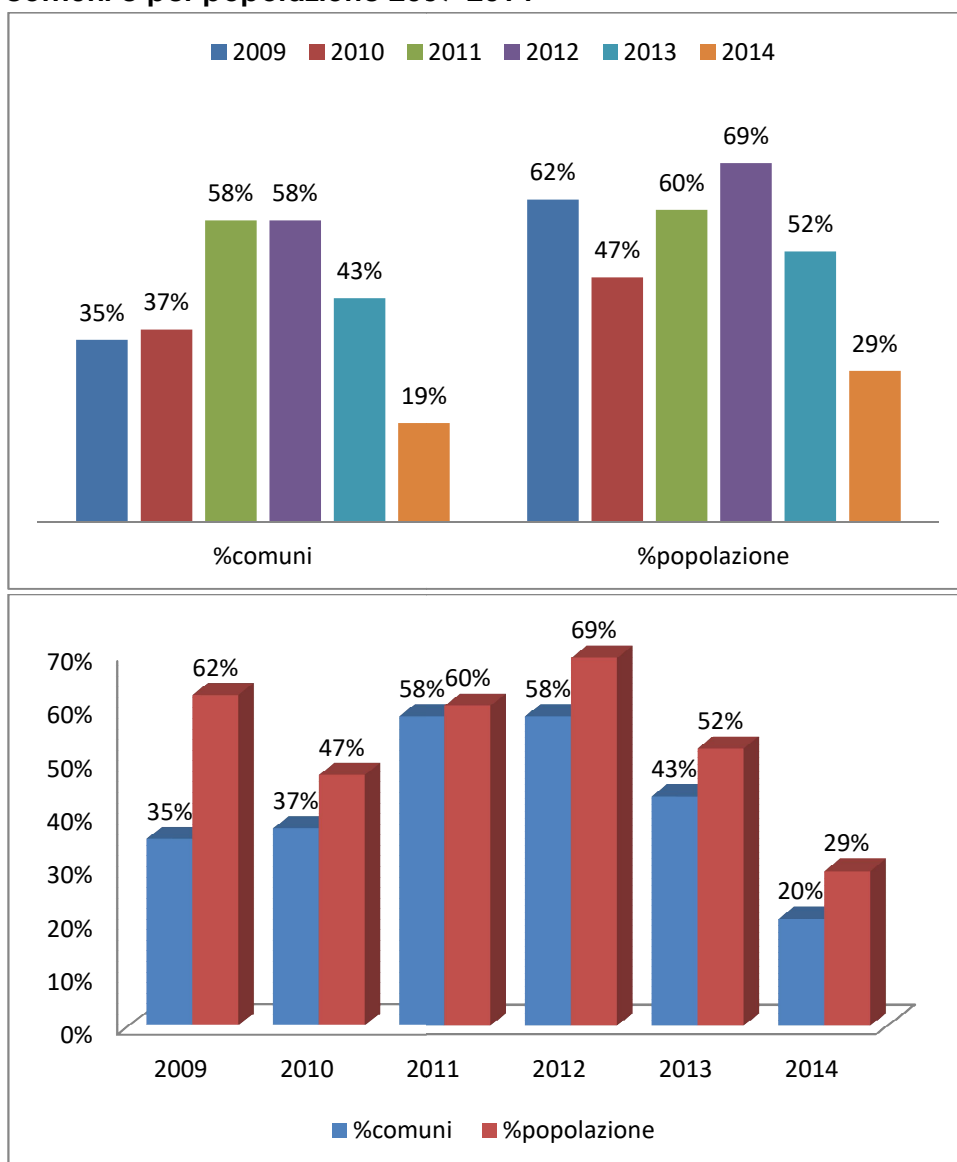
Dato il basso numero totale di accordi, il peso percentuale del 6% registrato nella categoria residuale "altri" corrisponde alla presenza di associazioni di categoria relative al commercio in intese siglate nella provincia di Siena.

### 3. LA PROPENSIONE CONTRATTUALE IN TOSCANA

#### 3.1. Un quadro complessivo della regione

Come rilevato nel capitolo precedente, nel 2013 nel territorio toscano la persistenza della crisi e i ridotti margini di contrattazione avevano reso molto difficile proseguire le attività di negoziazione, con una diminuzione dei comuni coperti da accordi siglati rispetto al 2011 e 2012. Nel corso del 2014 si è verificata un'ulteriore riduzione e gli accordi firmati hanno riguardato 56 comuni su 287 comuni della Toscana.

**Graf. n. 3 - La contrattazione sociale territoriale in Toscana: propensione contrattuale per comuni e per popolazione 2009-2014**



Prima di proseguire nella trattazione è opportuno riportare alcune osservazioni metodologiche. La contrattazione sociale è incentrata prevalentemente sugli accordi relativi ai bilanci di previsione delle amministrazioni comunali, sia che vengano trattati a livello comunale o intercomunale. La definizione di contrattazione sociale è, comunque, più ampia, e include anche i livelli regionali, provinciali o di ambito socio-sanitario con le ASL e le Società della Salute, come rilevato nel capitolo 2. La metodologia per l'analisi della propensione contrattuale in Toscana nel 2014 è quella adottata nei precedenti rapporti al fine di una comparazione dei dati. È stato, quindi, esaminato l'insieme degli accordi che possono avere denominazioni varie (Accordi, Intese, Protocolli di intesa, Verbali di intesa) e dei verbali di incontro assimilabili ad accordi<sup>3</sup>. Dal punto di vista dell'ambito territoriale è stato scelto il livello comunale, intercomunale, quello dei distretti socio-sanitari se riguardano aree definite come le Società della Salute o se sono presenti anche le amministrazioni comunali. Non sono, invece, calcolati gli accordi tra organizzazioni sindacali e/o leghe dei pensionati con le ASL senza la presenza dei comuni. In ogni caso, il livello prevalente è sempre quello comunale, come si può vedere dall'analisi diacronica nel capitolo 2, paragrafo 2.2. .

I comuni coperti, corrispondono, quindi al 20% del totale rispetto al 43% del 2013 e la popolazione coperta da contrattazione sociale si attesta al 29% del totale rispetto al 52% del 2013. Occorre tenere presente che, alle ristrettezze finanziarie delle amministrazioni comunali rilevate per il 2013, nel 2014 si aggiungono ulteriori motivi di riduzione delle possibilità di contrattazione e di siglare accordi: le elezioni amministrative che hanno interessato una buona parte dei comuni della regione (circa 200) che hanno comportato uno slittamento dei tempi delle richieste di incontro e della negoziazione; il rinnovamento avvenuto in molti comuni con sindaci alla prima esperienza amministrativa, per i quali può essere risultato più difficile stabilire un confronto con le organizzazioni sindacali; l'incertezza normativa riguardante l'introduzione della TASI. Inoltre nel 2014 si è verificato un aumento di un fenomeno già presente nel 2013, ossia la mancata sottoscrizione degli accordi da parte delle delegazioni sindacali poiché peggiorativi rispetto agli anni precedenti.

### **3.2. La propensione negoziale per numero di comuni coperti da contrattazione sociale**

Come si rileva dalla tabella n.3 le province registrano un calo nel numero di comuni che hanno siglato accordi fatta eccezione per Pisa e Pistoia. La provincia di Pisa si colloca al primo posto con il maggior numero di comuni coperti, raddoppiando da 9 a 18 le amministrazioni comunali coinvolte. Inoltre, per questa provincia, il numero di comuni che siglano intese nel 2014 è superiore ai valori di tutto il periodo 2009-2014. La provincia di Pistoia sigla solo due accordi, ma inverte quel trend decrescente che l'aveva portata a non concludere alcun accordo nel 2013.

---

<sup>3</sup> La definizione di accordo nelle sue varie accezioni e definizioni è trattata nel capitolo 1, in particolare nel paragrafo 1.2.

**Tab.n. 3- Numero dei comuni coperti da contrattazione sociale per provincia 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arezzo	11	11	32	37	35	5
Firenze	32	29	30	31	17	6
Grosseto	5	8	12	16	10	4
Livorno	2	6	11	7	4	0
Lucca	15	15	15	29	15	6
Massa-Carrara	0	0	14	4	4	0
Pisa	7	1	17	15	9	18
Pistoia	14	9	7	4	0	2
Prato	2	3	3	1	7	5
Siena	13	25	26	22	23	10
Toscana	101	107	167	166	124	56

**Tab.n. 4 - Numero e percentuale di comuni coperti da contrattazione sociale per provincia. Raffronto 2013-2014**

	TOTALE COMUNI	2013	2013%	2014	2014%
Arezzo	39	35	90%	5	13%
Firenze	44	17	39%	6	14%
Grosseto	28	10	35%	4	14%
Livorno	20	4	20%	0	0%
Lucca	35	15	43%	6	17%
Massa-Carrara	17	4	23%	0	0%
Pisa	39	9	23%	18	46%
Pistoia	22	0	0%	2	9%
Prato	7	23	100%	5	71%
Siena	36	64	61%	10	28%
Toscana	287	124	40%	56	20%

Anche dal raffronto in termini percentuali della tabella 4 si riscontra come nel 2014 la contrattazione sociale sia stata meno diffusa nel territorio toscano. Riguardo alla media regionale che corrisponde al 20%, in termini puramente statistici, Prato si colloca al primo posto con il 71% dei comuni coperti. Se, invece, entriamo più nel merito della negoziazione, dato che la contrattazione svolta a Prato riguarda semplicemente protocolli di relazioni<sup>4</sup>, il primo posto spetta a Pisa con il 46% dei comuni coinvolti, seguita da Siena con il 28%. Le altre province si posizionano al di sotto della media regionale.

<sup>4</sup> La parte più strettamente di contenuto è affrontata nel paragrafo 3.5. "Una panoramica dei territori".



### 3.3. La propensione negoziale per popolazione coperta da contrattazione sociale nelle province della Toscana

Passiamo a esaminare i dati sulla percentuale di popolazione coperta da contrattazione sociale. Come già rilevato, la propensione negoziale per popolazione coperta da contrattazione sociale è diminuita sensibilmente. Nel 2014 la media regionale si attesta al 29% della popolazione coperta rispetto al 52% del 2013, al 69% del 2012, al 60% del 2011 e al 47% del 2010. Il calo della popolazione coperta è dovuto, oltre che dalla diminuzione degli accordi, anche dal sempre minore coinvolgimento dei comuni capoluogo, che aveva raggiunto il picco nel 2012.

**Tab n. 5 - Percentuale di popolazione coperta da accordi su totale della popolazione della provincia 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arezzo	56%	56%	91%	95%	65%	15%
Firenze	85%	46%	48%	82%	65%	16%
Grosseto	18%	27%	71%	72%	35%	52%
Livorno	50%	77%	94%	79%	24%	0%
Lucca	86%	72%	68%	76%	56%	33%
Massa-Carrara	0%	0%	61%	75%	75%	0%
Pisa	34%	3%	45%	65%	29%	72%
Pistoia	81%	37%	33%	20%	0%	11%
Prato	83%	8%	17%	7%	100%	90%
Siena	44%	84%	80%	77%	65%	22%
TOSCANA	62%	47%	60%	69%	52%	29%

Riguardo alla media regionale di percentuale di popolazione, come per i comuni coperti, in termini strettamente statistici la provincia di Prato si posiziona al primo posto (90%). Se, invece, consideriamo gli accordi senza includere i protocolli di relazioni, il primo posto è occupato dalla provincia di Pisa (72%), in virtù anche della presenza del comune capoluogo. Sempre grazie alla presenza del comune capoluogo, il secondo posto spetta alla provincia di Grosseto con il 52%, seguita da quella di Lucca con il 33%, valore leggermente superiore a quello regionale. Si ricorda che questa è una valutazione puramente statistica e non entra nel merito dei contenuti degli accordi, aspetto che verrà trattato nel paragrafo 3.5. .

Nel corso del 2009-2014, periodo in cui è stata effettuata anno per anno l'analisi degli accordi siglati nel territorio toscano, quasi tutto il territorio regionale è coperto da contrattazione sociale, si arriva infatti a coprire il 95% della popolazione e nessuna provincia scende al di sotto dell'88%. Come evidenziato in precedenti rapporti, la questione è quella di instaurare una consuetudine negoziale nelle varie aree del territorio toscano. Naturalmente l'accento non deve essere posto solo sugli aspetti quantitativi, ma deve essere valorizzata la qualità dell'accordo in termini di definizione e concretezza degli obiettivi raggiunti.

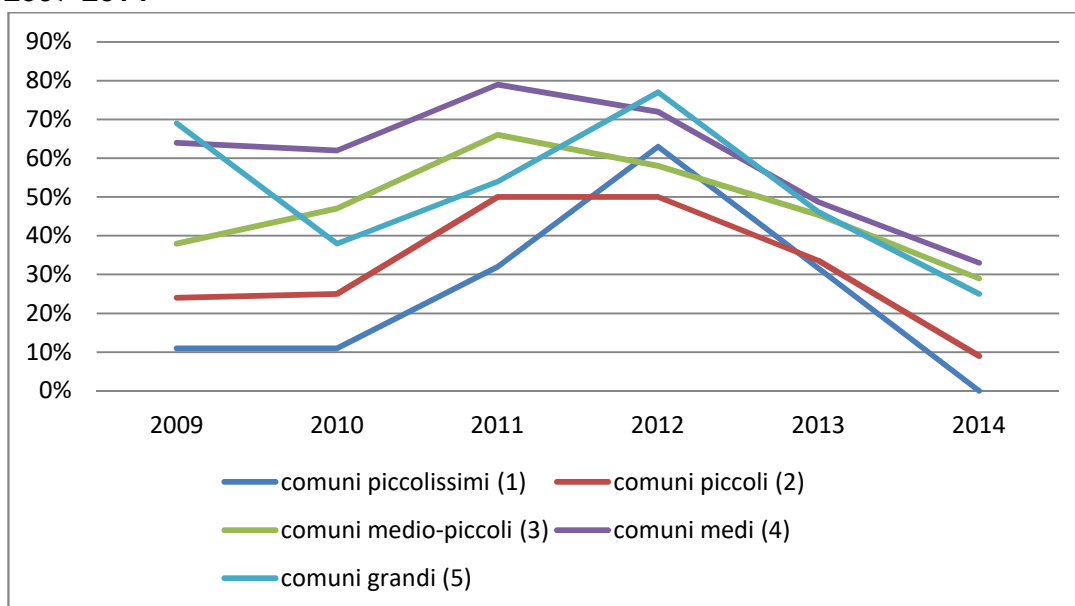
**Tab n. 6 - Percentuale di popolazione coperta per almeno un anno da accordi su totale della popolazione della provincia nell'arco del periodo 2009-2014**

	POPTOT	POPCOPERTA ALMENO 1 ANNO	
AR	344.437	344437	100%
FI	987.354	923073	93%
GR	220.982	213816	97%
LI	335.631	314775	94%
LU	388.555	377897	97%
MS	199.330	198330	99%
PI	413.602	365864	88%
PT	287.445	275958	96%
PO	248.292	248292	100%
SI	267.200	259.039	97%
TOSC	3692828	3521481	95%

### 3.4. Percentuali di comuni coperti da accordi per classi di ampiezza demografica

Come si può vedere dal grafico n. 4, il ridimensionamento della contrattazione sociale riguarda in maniera relativamente omogenea tutte le classi di ampiezza dei comuni. Le tipologie dei comuni medio-piccoli e medi sono quelle dove si registra una maggiore continuità di questa attività; rispettivamente oltre un quarto e un terzo di essi ha infatti accordi di contrattazione sociale siglati nell'ultimo anno.

**Graf. n. 4 - Percentuali di comuni coperti da accordi per classi di ampiezza demografica 2009-2014**



Nota: le classi di ampiezza demografica sono le seguenti

- |                                   |
|-----------------------------------|
| (1) Classe 1 - da 1 a 1.000       |
| (2) Classe 2 - da 1.001 a 5.000   |
| (3) Classe 3 - da 5.001 a 15.000  |
| (4) Classe 4 - da 15.001 a 50.000 |
| (5) Classe 5 - oltre 50.000       |

**Tab. n. 7 - Percentuali di comuni coperti da accordi per classi di ampiezza demografica 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Almeno un anno
comuni piccolissimi (1)	11%	11%	32%	63%	32%	0%	63%
comuni piccoli (2)	24%	25%	50%	50%	34%	9%	78%
comuni medio-piccoli (3)	38%	47%	66%	58%	45%	29%	93%
comuni medi (4)	64%	62%	79%	72%	49%	33%	98%
comuni grandi (5)	69%	38%	54%	77%	46%	25%	100%

I grandi comuni (si tratta perlopiù dei capoluoghi di provincia) invece, sebbene nell'arco degli anni mostrino una copertura totale, hanno una certa discontinuità, e nel 2014 solo un quarto di essi ha firmato accordi di contrattazione sociale. La maggiore contrazione della copertura della contrattazione sociale si registra però nei piccoli e piccolissimi comuni (in questi ultimi non vi è nessun accordo nel 2014). Rispetto all'anno di picco della contrattazione sociale (il 2012) si vede chiaramente come i comuni medio piccoli siano quelli di più solido radicamento della contrattazione sociale.

**Tab. n. 8 - Comuni coperti da accordi per classi di ampiezza demografica - Variazione % 2012-2014**

	Variazione % 2012-2014
comuni piccolissimi (1)	-63%
comuni piccoli (2)	-41%
comuni medio-piccoli (3)	-28%
comuni medi (4)	-39%
comuni grandi (5)	-52%

### 3.5. Una panoramica dei territori

Nella **provincia di Arezzo** vengono confermate le modalità di contrattazione sociale utilizzate negli anni precedenti. Viene redatta una piattaforma provinciale di base, che viene poi integrata a livello sub-provinciale, e anche comunale, ai fini di una definizione sulle specifiche esigenze dei vari territori. La piattaforma viene poi presentata alle amministrazioni comunali che sono indotte a siglarla in toto e, in molti casi, a trasformarla direttamente in delibera, quindi a renderla immediatamente esecutiva. Nel 2014 solo il

distretto della Val di Chiana (Cortona, Castiglion Fiorentino, Foiano della Chiana, Lucignano, Marciano della Chiana) ha utilizzato questo metodo, integrando, in primo luogo, la piattaforma provinciale con un documento sulle specificità territoriali. La piattaforma provinciale, con relativo documento sub-provinciale, è stata poi recepita integralmente con una delibera della conferenza zonale dei sindaci, come già rilevato nel capitolo 2.

Nella **provincia di Firenze** continua il trend decrescente che, dai livelli intorno a 30 comuni coperti del periodo (2009-2012), aveva comportato il coinvolgimento di soltanto 17 comuni nel 2013 e nel 2014 si registrano accordi solo in 6 comuni. Bisogna segnalare l'assenza del capoluogo di provincia, presente nel 2013 anche se solo con un verbale di incontro che indicava la continuazione di percorso di confronto riaperto con difficoltà nel 2012, dopo un biennio di chiusura. Questo territorio si colloca al di sotto della media regionale sia per comuni coinvolti (14%) sia per popolazione coperta (16%). Si segnala un accordo che interessa due comuni (Figline Valdarno e Incisa Valdarno), che, con legge regionale, sono stati fusi nel 2013 in un'unica amministrazione comunale. Naturalmente l'accordo declina le varie tematiche della contrattazione sociale sotto l'ottica delle gestioni associate.

Nella **provincia di Grosseto** la copertura percentuale della popolazione arriva a coinvolgere la metà dei residenti nel territorio (52%). Questo valore si ottiene grazie alla presenza del comune capoluogo, perché riguardo ai comuni coperti (14%) si trova al di sotto della media regionale (19%). Le delegazioni sindacali sono state attive e hanno inviato a tutte le amministrazioni comunali della provincia la richiesta dell'apertura di un tavolo concertativo sulle politiche sociali prima dell'approvazione del bilancio 2014. Soltanto in 4 comuni (Grosseto, Massa Marittima, Monte Argentario, Orbetello) tale processo ha poi condotto alla sigla di accordi, caratterizzati da testi sintetici che si riferiscono ai punti di confronto inseriti nella richiesta di incontro.

Nel 2014 nella **provincia di Livorno** non è stato firmato alcun accordo a livello comunale. Bisogna, però, segnalare che è stata svolta un'attività da parte delle organizzazioni sindacali e delle leghe dei pensionati per concludere delle intese nell'ambito della contrattazione sociale. Come rilevato nel capitolo 2, in tre comuni (Cecina, Collesalveti, Rosignano Marittimo) sono stati presentati dei documenti di valutazioni e proposte basati su una modulazione della politica fiscale di tipo progressivo, in particolare dopo l'introduzione della TASI. Questi documenti si collocavano in un'ottica di verifica di precedenti accordi sulla tutela delle fasce deboli e del mantenimento della spesa destinata ai servizi sociali. Le richieste di confronto e di concertazione non sono poi state accolte dalle amministrazioni comunali. In questa provincia è stato comunque siglato un accordo a livello di ASL, che si colloca all'interno della riorganizzazione del sistema sanitario attuato con la delibera regionale 1235/2012 e ulteriormente definito dal protocollo di intesa con la Regione descritto nel capitolo 2.

Gli accordi siglati nella **provincia di Lucca** mantengono quell'alto livello qualitativo rilevato negli anni precedenti. Gli accordi prendono come riferimento la piattaforma

provinciale, anche se non è esplicitamente citata. Sono, quindi, ben articolati e constano di diversi paragrafi in cui sono descritte in dettaglio le varie misure concernenti le diverse aree della contrattazione sociale, partendo dalle relazioni tra le parti fino alle iniziative di socializzazione. Viene posta anche particolare attenzione a due tematiche centrali come la regolazione degli appalti e la lotta all'evasione fiscale. Nel 2014 i comuni interessati sono 6 rispetto ai 15 dello scorso anno, con una copertura della popolazione (33%) comunque superiore alla media regionale (29%). Come nel 2013 manca il comune capoluogo che era stato sempre presente nel periodo 2009-2012. Dal comunicato sindacale si apprende che dopo l'apertura di un tavolo di confronto, l'amministrazione comunale ha sospeso gli incontri, presentandosi alla trattativa solo per la comunicazione di decisioni prese e non modificabili. Non rispondendo le decisioni in materia tributaria a criteri di equità e progressività ed essendo prevista una riduzione della spesa sociale, la delegazione sindacale ha scelto non sottoscrivere l'accordo.

Nei precedenti rapporti era stato sottolineato come la **provincia di Massa** non avesse una tradizione di contrattazione sociale, ma che, di fronte alla crisi e alle vicissitudini che avevano riguardato alcune ASL, la delegazione sindacale si era attivata con la sigla di verbali di incontro assimilabili ad accordi, che interessavano 4 comuni, e con incontri con le ASL sia nel 2012 che nel 2013. Nel 2014, con la riduzione ulteriore delle possibilità di contrattazione sociale, non si registra in questo territorio alcun tipo di accordo.

La **provincia di Pisa** è l'unica, insieme a Pistoia, ad aumentare il numero di comuni coinvolti nella contrattazione sociale raddoppiando da 9 del 2013 a 18 del 2014. Come in precedenza evidenziato, Pisa si colloca al primo posto sia come comuni coinvolti (46%) sia come popolazione coperta (72%), se consideriamo il contenuto degli accordi, ossia intese che riguardano precisi ambiti di contrattazione sociale (politiche fiscali, socio-sanitarie, abitative, etc). E' presente anche il comune capoluogo anche se con un verbale di incontro, in cui, comunque, viene stabilito l'inserimento nella manovra di variazione di bilancio 2014 di alcune proposte dei rappresentanti delle leghe dei pensionati (come le detrazioni per la TASI sulla prima casa), mentre per altre si prevede l'approfondimento e l'inserimento nel bilancio 2015, dopo un percorso di confronto e concertazione. Come nella provincia di Firenze, è presente un accordo che riguarda due comuni (Casciana Terme e Lari) che con legge regionale sono stati fusi nel 2013 in un'unica amministrazione. Anche in questo caso il punto di vista dell'accordo è quello delle gestioni associate.

Come rilevato nei precedenti rapporti a livello regionale, la **provincia di Pistoia**, è stata fra quelle che maggiormente hanno risentito della crisi. Nel 2014 con la sigla di due accordi si inverte quel trend decrescente che l'aveva portata a non concludere alcun accordo nel 2013. Bisogna segnalare che le due intese sono di un buon livello qualitativo, articolate in paragrafi, in cui sono descritte in maniera dettagliata le varie misure volte alla tutela del welfare locale.

La **provincia di Prato** risulta essere un caso a parte in quanto in termini puramente percentuali si colloca al primo posto sia come comuni coinvolti (71%) sia come popolazione coperta (90%). Entrando più nel merito, non si tratta di veri e propri accordi di

contrattazione sociale, ma di protocolli di relazioni che riguardano la definizione delle procedure di concertazione sul bilancio di previsione e sull'assestamento di bilancio, riprendendo quasi integralmente lo schema proposto a livello provinciale, di cui si è parlato nel capitolo 2. Le intese sono, quindi, incentrate sulle relazioni tra le parti (amministrazione comunale e confederazioni territoriali provinciali), mentre non sono contemplate misure di intervento nelle varie aree di pertinenza della contrattazione sociale. Nelle intese del 2014 non è stata, quindi, data applicazione alle proposte presentate nella piattaforma provinciale descritta nel capitolo 2. Bisogna, comunque, segnalare che Prato ha fatto un lavoro propedeutico alla contrattazione in un territorio in cui non c'è una tradizione di negoziazione sociale con le amministrazioni comunali.

Nei precedenti rapporti è stato rilevato come la **provincia di Siena** si sia sempre collocata tra i primi posti per numero di comuni coperti e la qualità delle intese raggiunte. Nel 2014 si trova al secondo posto per comuni coperti (28%) da accordi, 8 punti al di sopra della media regionale (20%), mentre per popolazione coperta (22%) al quarto posto al di sotto del valore regionale (29%). Dei dieci accordi sottoscritti sei riguardano comuni della Val di Chiana Senese (Cetona, Chianciano, Sarteano, Sinalunga, Trequanda, Pienza). Alcuni accordi sono più articolati e comprendono vari punti collegati con le tematiche trattate nella piattaforma provinciale, altri sono più sintetici e si concentrano sulle materie tributarie, in particolar modo sulla TASI.

## 4. L'ANALISI DELLE AREE TEMATICHE NEGOZIALI

### 4.1. Gli argomenti oggetto di contrattazione

In questo capitolo viene presentata una panoramica dei principali argomenti trattati nelle intese stipulate con le amministrazioni comunali nel corso del 2014. Per la classificazione è stato utilizzato l'albero logico adottato a livello nazionale, uno schema strutturato su più livelli relativi ai contenuti del processo negoziale. Al primo livello vi sono 11 aree tematiche generali che si articolano in aree di secondo e, in alcuni casi, anche di terzo livello, che comprendono voci negoziali più dettagliate. Nel complesso si tratta di oltre 140 voci di classificazione di aree e specifiche tematiche negoziali.

Riguardo alle 11 aree tematiche, con relative voci negoziali di secondo e terzo livello, è stata conteggiata la numerosità degli accordi firmati nel 2014 che le citassero almeno una volta.

### 4.2. Quadro di insieme delle aree tematiche di primo livello

<b>Aree tematiche negoziali</b>		<b>% su totale accordi</b>
<b>1.</b>	<b><i>Relazioni tra le parti e definizione del processo</i></b>	<b>98%</b>
<b>2.</b>	<b><i>Politiche e strumenti della partecipazione attiva</i></b>	<b>27%</b>
<b>3.</b>	<b><i>Pubblica amministrazione</i></b>	<b>51%</b>
<b>4.</b>	<b><i>Politiche di bilancio</i></b>	<b>96%</b>
<b>5.</b>	<b><i>Politiche socio-sanitarie ed assistenziali</i></b>	<b>80%</b>
<b>6.</b>	<b><i>Politiche del lavoro e dello sviluppo</i></b>	<b>33%</b>
<b>7.</b>	<b><i>Politica locale dei redditi e delle entrate</i></b>	<b>90%</b>
<b>8.</b>	<b><i>Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità</i></b>	<b>22%</b>
<b>9.</b>	<b><i>Politiche abitative e del territorio</i></b>	<b>63%</b>
<b>10.</b>	<b><i>Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione</i></b>	<b>63%</b>
<b>11.</b>	<b><i>Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza</i></b>	<b>18%</b>

In primo luogo esaminiamo quante volte ricorre negli accordi stipulati nel 2014 nel territorio toscano ciascuna delle macro-aree di primo livello corredata da un sintetico commento. Nei paragrafi seguenti si procederà per ogni area tematica a una descrizione del peso e dei contenuti delle principali voci negoziali.

L'area delle relazioni tra le parti e definizione del processo negoziale, indicatore della salute delle procedure negoziali, compare nella quasi totalità degli accordi (98%), riferendosi prevalentemente a valutazioni di premessa, necessarie per capire il contesto e i vincoli in cui le amministrazioni comunali si trovano a compiere delle scelte di bilancio. Sono, comunque, presenti, in diversi documenti, riferimenti all'impegno da parte delle amministrazioni a momenti di confronto su varie tematiche e di verifica rispetto ai contenuti acquisiti nell'accordo.

L'area delle politiche e strumenti della partecipazione ricorre in più di un quarto degli accordi (27%), articolandosi, in primo luogo, sulla promozione del terzo settore ai fini di interventi di tipo sociale verso le fasce più deboli come anziani e disabili. Secondariamente si rilevano iniziative di divulgazione dei contenuti delle intese tra la popolazione destinataria.

Nella metà degli accordi (51%) sono trattate le tematiche relative alla pubblica amministrazione, in particolare le gestioni associate tra comuni con l'obiettivo di una razionalizzazione delle risorse; le convenzioni con il non-profit per la gestione di alcuni servizi sociali; la formazione e l'organizzazione del personale ai fini del contrasto all'evasione fiscale; la regolazione degli appalti.

Essendo la contrattazione sociale strettamente legata alla negoziazione concernente i bilanci di previsione dei comuni, è ovvio che l'area delle politiche di bilancio sia presente nella quasi totalità degli accordi (96%). I riferimenti sono prevalentemente al confronto sui bilanci di previsione, ma in diversi accordi sono previsti dei momenti di verifica in corso di anno e a consuntivo.

Le politiche socio-sanitarie e assistenziali rappresentano il cuore della contrattazione sociale territoriale e anche in Toscana si collocano tra i temi principali della negoziazione, comparando nell'80% degli accordi. In questa area la preminenza spetta alle trattative concernenti prestazioni e servizi, con l'intenzione da parte delle amministrazioni comunali di mantenere il livello delle prestazioni socio-assistenziali, pur in presenza di tagli dei trasferimenti statali. Rilevante è anche la presenza degli interventi di contrasto alla povertà con l'istituzione, in alcuni casi, di specifici fondi.

Le politiche del lavoro e dello sviluppo sono affrontate in un terzo degli accordi (33%). Principalmente sono indirizzate a interventi di sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali e occupazionali, ma sono presenti anche misure volte al contrasto della precarietà e alla stabilizzazione del lavoro, alla verifica del rispetto delle norme di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, all'inserimento socio-lavorativo.

Una delle aree maggiormente trattate nella contrattazione sociale è quella della politica locale dei redditi e delle entrate (90% degli accordi). Di fronte a una situazione di diminuzione dei trasferimenti statali e conseguente necessità di aumento dell'imposizione fiscale, le delegazioni sindacali si sono impegnate a richiedere una politica fiscale locale basata sull'equità a tutela delle categorie più deboli come famiglie a basso reddito, gli anziani, i lavoratori in cassa integrazione. Si tratta di una politica difensiva che però, nella maggior parte dei casi, è riuscita a mantenere invariate tasse e tariffe comunali a parità di prestazioni e servizi.

L'area concernente il contrasto delle discriminazioni è presente in più di un quarto degli accordi (22%), e si riferisce prevalentemente all'integrazione di immigrati, anche se affrontata in termini generici.



Le politiche abitative e del territorio compaiono in quasi due terzi degli accordi (63%), concentrandosi soprattutto sugli interventi sugli affitti e sull'emergenza abitativa. Anche le tematiche ambientali hanno una certa rilevanza, in particolare quelle relative ai servizi di igiene urbana e alla raccolta differenziata.

In quasi due terzi degli accordi (63%) sono trattate le politiche dell'infanzia, giovanili, educative e dell'istruzione, prevalentemente in un'ottica di difesa del welfare locale, con l'obiettivo di mantenere invariate le rette comunali a parità di livello di servizi educativi e scolastici.

Le politiche culturali, di socializzazione e sicurezza sono trattate in quasi un quinto degli accordi (18%) e si riferiscono soprattutto alle iniziative di turismo sociale rivolte in particolar modo agli anziani.

#### **4.3. Esame delle singole aree tematiche negoziali**

##### **Area 1- Relazioni tra le parti e definizione del processo**

Nei rapporti nazionali sulla contrattazione sociale viene sottolineato che l'area relativa alle relazioni tra le parti e definizione del processo negoziale costituisce un indicatore, seppur indiretto, della salute del metodo e delle procedure negoziali. In Toscana questa area compare nella quasi totalità degli accordi (98%) e si riferisce prevalentemente alle valutazioni di premessa (96%).

Infatti, negli accordi analizzati è, quasi sempre presente una premessa, a volte piuttosto articolata, in cui viene descritto il contesto in cui l'amministrazione comunale si trova a operare e a compiere delle scelte di bilancio. Pur in presenza di vincoli dettati dai patti di stabilità e dalla riduzione dei trasferimenti statali, le amministrazioni, generalmente, si impegnano a mantenere il livello della spesa sociale, puntando a una politica fiscale locale di tipo progressivo rivolta alla tutela delle categorie più deboli. Nella premessa, la maggior parte delle volte, è anche ribadita l'importanza del metodo concertativo e del confronto preventivo, dando pieno riconoscimento alle parti sociali.

<b>Aree tematiche negoziali</b>		<b>% su totale accordi</b>
<b>1.</b>	<b><i>Relazioni tra le parti e definizione del processo (di cui di solo 1° livello 6%)</i></b>	<b>98%</b>
<b>1.1.</b>	<b><i>Valutazioni di premessa</i></b>	<b>96%</b>
<b>1.2.</b>	<b><i>Composizione tavoli di confronto</i></b>	<b>53%</b>
<b>1.3.</b>	<b><i>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</i></b>	<b>73%</b>

Oltre a queste affermazioni generali sulla definizione dei percorsi negoziali, in più della metà degli accordi (53%) sono previste occasioni di confronto su diverse tematiche tra cui quella centrale della regolazione degli appalti. In una parte rilevante degli accordi (73%) sono contemplati anche dei momenti di verifica o approfondimento rispetto ai contenuti acquisiti nell'accordo. In alcuni accordi, è prevista genericamente la verifica sul

consuntivo e sull'assestamento di bilancio. In altri accordi, come è stato rilevato nei rapporti a livello nazionale concernenti il 2012 e il 2013, sotto questa voce viene messa in evidenza la necessità di verificare e riprendere il confronto sull'applicazione delle misure fiscali locali, che richiedono un insieme di incontri e verifiche dopo il negoziato sul bilancio di previsione. In particolare si tratta dell'applicazione dell'Irpef e della TASI, della concessione di esenzioni e agevolazioni tariffarie, del contributo erogato per gli affitti.

## **Area 2 - Politiche e strumenti della partecipazione attiva**

L'area delle politiche e strumenti della partecipazione è presente in più di un quarto degli accordi (27%). Analizzando più in dettaglio, si rileva che la voce principale è quella relativa agli interventi di promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (20%). Si tratta del sostegno all'associazionismo, ma anche e soprattutto di richieste di supplenza al settore non-profit per interventi di tipo sociale in particolare verso le fasce più deboli come anziani e disabili. L'altra area di secondo livello presente è quella dei percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (16% degli accordi), voce che può comprendere diverse attività: dai servizi puramente informativi come gli URP fino alla realizzazione di tutte le fasi di un processo partecipativo. Negli accordi analizzati indica iniziative di comunicazione e di divulgazione dei contenuti delle intese rivolte ai cittadini destinatari.

Non sono presenti riferimenti né al bilancio partecipato, né al bilancio sulla qualità sociale, articolato nel secondo livello nelle forme di bilancio sociale, ambientale e di genere, anche se su quest'ultima tipologia è stato posto l'accento dalla piattaforma presentata nella provincia di Siena, come rilevato nel capitolo 2.

<b>Aree tematiche negoziali</b>		<b>% su totale accordi</b>
<b>2</b>	<b><i>Politiche e strumenti della partecipazione attiva</i></b>	<b>27%</b>
<b>2.1.</b>	<b><i>Bilanci sulla qualità sociale</i></b>	<b>0%</b>
<b>2.2.</b>	<b><i>Bilancio partecipato, partecipativo</i></b>	<b>0%</b>
<b>2.3.</b>	<b><i>Percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini</i></b>	<b>16%</b>
<b>2.4.</b>	<b><i>Promozione del terzo settore e partecipazione sociale</i></b>	<b>20%</b>

### **Area 3 - Pubblica amministrazione**

Nella metà degli accordi (51%) sono trattate le tematiche relative alla Pubblica amministrazione, ossia la sua organizzazione, la governance, le pratiche amministrative e di relazione con i cittadini.

La voce principale, presente in un quarto degli accordi (25%), è quella che si riferisce alle gestioni associate tra comuni ai fini di una razionalizzazione delle risorse attraverso la condivisione di servizi pubblici in forma associata. Negli accordi analizzati le intese riguardano prevalentemente lo smaltimento dei rifiuti e l'organizzazione dei servizi sociali. Bisogna poi segnalare che nel caso di due accordi (Casciana Terme Lari, Figline Incisa Valdarno) questa tematica è declinata sotto l'ottica della fusione di due comuni in un'unica amministrazione.

In un quinto degli accordi sono affrontate le questioni relative alle esternalizzazioni e della formazione e organizzazione del personale (entrambe 22%). Per quanto concerne le esternalizzazioni i riferimenti sono prevalentemente a convenzioni con il terzo settore per la gestione di alcuni servizi sociali. Riguardo alle attività di formazione e organizzazione del personale, la maggior parte sono collegate a misure di contrasto all'evasione fiscale tramite coordinamento tra settori dell'amministrazione, sia a livello locale che nazionale, e relative banche dati, ai fini di un controllo delle possibili aree di evasione e delle dichiarazioni presentate per ottenere esenzioni o agevolazioni ai costi del welfare.

Infine nel 16% degli accordi sono affrontate le questioni concernenti degli appalti, in un'ottica di trasparenza e di corretta regolazione, con iniziative rivolte alla stabilizzazione del lavoro e alla salute e alla sicurezza, impegnandosi le amministrazioni a un confronto preventivo con le organizzazioni sindacali.

<b>Arete tematiche negoziali</b>		<b>% su totale accordi</b>
<b>3.</b>	<b><i>Pubblica amministrazione (di cui di solo 1° livello 2%)</i></b>	<b>51%</b>
<b>3.1.</b>	<b><i>Politiche del personale</i></b>	<b>6%</b>
<b>3.2.</b>	<b><i>Esternalizzazioni e internalizzazioni</i></b>	<b>22%</b>
<b>3.3.</b>	<b><i>Regolazione appalti e subappalti</i></b>	<b>16%</b>
<b>3.4.</b>	<b><i>Accreditamento</i></b>	<b>2%</b>
<b>3.5.</b>	<b><i>Formazione del personale e degli operatori</i></b>	<b>22%</b>
<b>3.6.</b>	<b><i>Aziende pubbliche e partecipate</i></b>	<b>6%</b>
<b>3.7.</b>	<b><i>Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate</i></b>	<b>25%</b>
<b>3.8.</b>	<b><i>Uso del patrimonio pubblico</i></b>	<b>0%</b>
<b>3.9.</b>	<b><i>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</i></b>	<b>0%</b>

La tematica dello smaltimento dei rifiuti compare anche nella voce delle aziende pubbliche e partecipate (6%), dove il riferimento è alle società partecipate dai comuni che si occupano nelle varie aree di tale servizio pubblico.

#### **Area 4 - Politiche di bilancio**

Come rilevato nei rapporti a livello nazionale, la contrattazione sociale è centrata sui bilanci preventivi dei comuni. Pertanto è comprensibile che questa area sia presente nella quasi totalità degli accordi (96%) e che prevalentemente si riferisca al confronto sui bilanci di previsione (90%). E' interessante, però, notare che in un più di un terzo degli accordi (37%) siano previsti dei confronti sul consuntivo e sugli assestamenti di bilancio, a dimostrazione che le richieste di incontri di verifica trovano in diversi casi, almeno sulla carta, un riscontro positivo. A titolo di esempio riportiamo una formula presente in alcuni accordi:

“Infine le Organizzazioni Sindacali e l'Amministrazione Comunale convengono di definire un percorso di confronto articolato in tre momenti:

- Bilancio preventivo;
- Verifica sull'andamento del bilancio;
- Bilancio consuntivo.”

		<b>% su totale accordi</b>
<b>Aree tematiche negoziali</b>		
<b>4.</b>	<b><i>Politiche di bilancio (di cui di solo 1° livello 10%)</i></b>	<b>96%</b>
<b>4.1.</b>	<b><i>Confronto sugli accordi di mandato</i></b>	<b>0%</b>
<b>4.2.</b>	<b><i>Confronto sui bilanci di previsione</i></b>	<b>90%</b>
<b>4.3.</b>	<b><i>Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio</i></b>	<b>37%</b>
<b>4.4.</b>	<b><i>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</i></b>	<b>0%</b>

## **Area 5- Politiche socio-sanitarie e assistenziali**

Come rilevato nei rapporti della contrattazione sociale a livello nazionale, l'area delle Politiche socio-sanitarie e assistenziali rappresenta il "cuore delle misure di merito prese nel corso dei negoziati di contrattazione sociale"<sup>5</sup>. Anche in Toscana rappresenta uno dei temi principali della negoziazione sociale, comparando nell'80% degli accordi.

Tra le aree di secondo livello la preminenza spetta alle trattative concernenti prestazioni e servizi (71%). Esaminando questo ambito, si riscontra che nella maggior parte degli accordi (61%) viene affermata l'intenzione da parte delle amministrazioni comunali di mantenere il livello delle prestazioni socio-assistenziali, pur in presenza di tagli dei trasferimenti statali. In alcuni casi vengono descritti più dettagliatamente le tipologie di intervento nei quali al primo posto si collocano i servizi residenziali (20%), seguiti dai domiciliari (16%), dai semiresidenziali e territoriali (entrambi all'8%).

Rilevante è la presenza degli interventi di contrasto alla povertà (51% degli accordi) con l'istituzione, in molti casi, di specifici fondi. In diversi accordi sono dettagliati le misure di sostegno, che consistono principalmente in contributi economici una tantum (29%), ossia contributi per il pagamento di rette, tariffe, utenze domestiche, affitti.

In un quarto degli accordi (25%) sono presenti interventi per la non auto-sufficienza. Questa area di secondo livello, in molti accordi, è collegata, comprensibilmente, all'area delle prestazioni e servizi, in cui, come rilevato precedentemente, si collocano l'assistenza in strutture residenziali, semiresidenziali e quella domiciliare. Esaminando le aree di terzo livello si riscontra che la preminenza spetta ai servizi di sostegno (10%), in particolare il trasporto sociale per favorire la mobilità dell'anziano.

La tematica della programmazione dei servizi e delle prestazioni è trattata in quasi un quinto degli accordi (18%) e coincide con l'area di terzo livello dei Piani di zona e/o distrettuali. Infatti, generalmente, viene affermato il conferimento della spesa socio-assistenziale all'ambito di zona in un'ottica di integrazione socio-sanitaria (piani integrati 8%).

L'area dei modelli organizzativi dell'offerta compare nel 14% degli accordi e coincide, quasi completamente, con l'ambito di terzo livello delle modalità di affidamento delle prestazioni (12%). Si tratta dell'esplicitazione dei rapporti con il terzo settore in campo socio-assistenziale, con l'intervento di supplenza da parte del privato sociale e del volontariato in alcuni servizi sociali (in particolare nel trasporto sociale, in alcuni servizi domiciliari ad anziani e disabili, etc.).

---

<sup>5</sup> In particolare IRES - SPI CGIL – CGIL (2013), *Quarto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma, pag.42.

<b>Aree tematiche negoziali</b>		<b>% su totale accordi</b>	
<b>5.</b>	<b>Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (di cui di solo 1° livello 20%)</b>		<b>80%</b>
<b>5.1.</b>	<b>Programmazione servizi e prestazioni</b>		<b>18%</b>
	<b>5.1.1. Piani e programmazione sociale</b>	0%	
	<b>5.1.2. Piani e programmazione sanitaria</b>	0%	
	<b>5.1.3. Piani e programmazione integrata</b>	8%	
	<b>5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali</b>	18%	
<b>5.2.</b>	<b>Modelli organizzativi e dell'offerta</b>		<b>14%</b>
	<b>5.2.1. Aziende speciali e società partecipate</b>	0%	
	<b>5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni</b>	12%	
	<b>5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso</b>	4%	
	<b>5.2.4. Modalità di presa in carico</b>	6%	
	<b>5.2.5. Carta dei servizi/Diritti degli utenti</b>	0%	
<b>5.3.</b>	<b>Prestazioni e servizi (di cui di solo 2° livello 61%)</b>		<b>71%</b>
	<b>5.3.1. Residenziali</b>	20%	
	<b>5.3.2. Semiresidenziali</b>	8%	
	<b>5.3.3. Domiciliari</b>	16%	
	<b>5.3.4. Territoriali</b>	8%	
	<b>5.3.5. Accoglienza ed emergenza</b>	4%	
	<b>5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere</b>	4%	
<b>5.4.</b>	<b>Interventi di contrasto alla povertà (di cui di solo 2° livello 31%)</b>		<b>51%</b>
	<b>5.4.2. Contributi economici una tantum</b>	29%	
	<b>5.4.3. Contributi in servizi o beni di prima necessità</b>	6%	
	<b>5.4.4. Interventi promozionali e per l'inclusione sociale</b>	2%	
<b>5.5.</b>	<b>Non autosufficienza (di cui di solo 2° livello 16%)</b>		<b>25%</b>
	<b>5.5.1. Contributi economici</b>	4%	
	<b>5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza</b>	10%	
	<b>5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura</b>	0%	
<b>5.6.</b>	<b>Welfare integrativo/Mutualità territoriale</b>		<b>0%</b>
<b>5.7</b>	<b>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</b>		<b>0%</b>

## Area 6 - Politiche del lavoro e dello sviluppo

Le politiche del lavoro e dello sviluppo sono affrontate in un terzo degli accordi (33%). Il principale ambito di intervento è la protezione sociale e del reddito (27%) basata prevalentemente sulle misure di sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali e occupazionali (24%). Sono previsti fondi anti-crisi o misure specifiche per la difesa del potere di acquisto e, quindi, del tenore di vita dei soggetti e dei nuclei familiari in difficoltà a causa della crisi economica. Generalmente si tratta di esenzioni e/o agevolazioni riguardanti il pagamento della tassa sui rifiuti o la compartecipazione alle rette dei servizi scolastici per diverse categorie di lavoratori (disoccupati, cassa integrazione straordinaria o in deroga, cassa integrazione ordinaria).

Aree tematiche negoziali		sugli accordi totali %	
<b>6.</b>	<b>Politiche del lavoro e dello sviluppo (di cui di solo 1° livello 4%)</b>		<b>33%</b>
<b>6.1.</b>	<b>Accordi di area e pianificazione interventi</b>		<b>0%</b>
<b>6.2.</b>	<b>Sviluppo dell'economia sociale e solidale</b>		<b>2%</b>
<b>6.3.</b>	<b>Sostegno ad aziende e creazione di impresa</b>		<b>6%</b>
<b>6.4.</b>	<b>Azioni per l'inserimento lavorativo (di cui di solo 2° livello 2%)</b>		<b>16%</b>
	<b>6.4.1. Sportello lavoro / servizi per l'impiego</b>	6%	
	<b>6.4.2. Formazione continua/professionale</b>	0%	
	<b>6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo</b>	16%	
<b>6.5.</b>	<b>Tutela del lavoro (di cui di solo 2° livello 12%)</b>		<b>16%</b>
	<b>6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare</b>	6%	
	<b>6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro</b>	16%	
	<b>06.5.3. Salute e sicurezza</b>	16%	
<b>6.6.</b>	<b>Protezione sociale e del reddito (di cui di solo 2° livello 2%)</b>		<b>27%</b>
	<b>6.6.1. Ammortizzatori sociali</b>	0%	
	<b>6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali</b>	24%	
	<b>06.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa</b>	2%	
<b>6.7.</b>	<b>Azioni per la conciliazione</b>		<b>0%</b>
<b>6.8.</b>	<b>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</b>		<b>0%</b>

L'area riguardante l'inserimento lavorativo e quella per la tutela del lavoro si attestano entrambe al 16% di presenza negli accordi. Le azioni per l'inserimento lavorativo si concentrano prevalentemente sui progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (16%). In alcuni casi sono presenti affermazioni generiche sull'investimento in progetti di lavori socialmente utili e per l'inserimento socio-lavorativo di fasce deboli (disabili, lavoratori in cassa integrazione); in altri casi sono descritti gli interventi: tirocini e occasioni di formazione e primo impiego per i giovani all'interno di progetti della Regione Toscana (Tutor, Servizio Civile, Giovani Si), voucher lavoro. L'area relativa alla tutela del lavoro è incentrata sulle misure volte al contrasto della precarietà e alla stabilizzazione del lavoro (16%) e sulla verifica del rispetto delle norme di salute e sicurezza (16%), in particolare nei cantieri di lavoro delle opere sia pubbliche che private. Nel 6% degli accordi si trovano riferimenti anche a controlli delle condizioni di legalità nei cantieri edili, volte a combattere le forme di lavoro nero e irregolare. Generalmente le voci specifiche dell'area tutela del lavoro sono collegate con le regole relative alla concessione degli appalti. In alcuni casi la voce della stabilizzazione del lavoro è legata anche alla concessione di agevolazioni alle imprese che assumono a tempo indeterminato.

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

Una delle aree maggiormente trattate nella contrattazione sociale è quella della politica locale dei redditi e delle entrate (90% degli accordi). Di fronte a una situazione di diminuzione dei trasferimenti statali e conseguente necessità di aumento dell'imposizione fiscale, le delegazioni sindacali si sono impegnate a richiedere una politica fiscale locale basata sull'equità a tutela delle categorie più deboli come famiglie a basso reddito, gli anziani, i lavoratori in cassa integrazione. Si tratta di una politica difensiva che però, nella maggior parte dei casi, è riuscita a mantenere invariate rette, tasse e tariffe comunali a parità di prestazioni e servizi. Pertanto deve essere tenuta nella giusta considerazione la conferma di decisioni in materia di politica fiscale e di spesa prese in anni precedenti, caratterizzati da maggiori risorse e minori esigenze da parte dei cittadini.

Analizzando più nello specifico le aree negoziali è la voce delle imposte e tasse locali quella maggiormente ricorrente (90%), in particolare relativamente all'introduzione della TASI (88%). L'argomento TASI spesso è associato alle questioni dell'IMU e delle tariffe dei rifiuti (rispettivamente 71% e 73%) nell'ottica di modulare le varie componenti dell'imposta unica sulla casa (IUC), senza degli aggravii per i soggetti più deboli. Anche l'addizionale Irpef rappresenta una tematica frequentemente trattata (71%) secondo criteri basati sulla progressività.

Nell'ambito delle tariffe dei servizi pubblici (complessivamente 75%) la sopraccitata tassa sui rifiuti è la voce prevalente. Bisogna, comunque, segnalare che nel 16% degli accordi è presente il tema delle utenze domestiche, affrontato dal punto di vista dei contributi comunali per il pagamento delle bollette (in particolare quelle del gas) dei soggetti in difficoltà all'interno dei fondi anti-povertà o fondi anticrisi.

L'area della compartecipazione ai costi del welfare compare nel 67% degli accordi, si tratta della determinazione delle rette dei servizi pubblici (sociali, educativi, assistenziali) con l'intento di mantenere le tariffe invariate rispetto agli anni precedenti e di consentire delle agevolazioni o esenzioni a coloro che si trovano in stato di necessità.



In una buona parte degli accordi (63%) sono presenti riferimenti all'ISEE, strumento adottato in modo pressoché uniforme in tutta la regione per determinare le quote di compartecipazione ai servizi a domanda individuale (sociali, educativi, assistenziali), i contributi per il pagamento delle bollette di gas e acqua, la determinazione del sostegno previsto dal fondo anticrisi.

In linea con quanto stabilito dalle raccomandazioni sulla contrattazione sociale a livello nazionale, nel 69% degli accordi è presente il tema del contrasto all'evasione fiscale e tributaria. In alcuni casi si tratta solo di affermazioni generiche collegate con l'intento di destinare le somme eventualmente recuperate alla spesa sociale e, in alcuni accordi, anche a agevolazioni per imprese che assumono a tempo indeterminato. In determinati accordi è presente anche una ampia descrizione delle attività anti-evasione in convenzione con l'Agenzia delle Entrate e all'interno del progetto regionale TOSCA, che prevede anche specifici percorsi formativi dei dipendenti comunali. Infine, in alcuni accordi è riferito pure il risultato di precedenti attività anti-evasione con l'indicazione delle somme recuperate e della loro destinazione.

<b>Aree tematiche negoziali</b>		<b>% su totale accordi</b>	
<b>7.</b>	<b>Politica locale dei redditi e delle entrate (di cui di solo 1° livello 41%)</b>		<b>90%</b>
<b>7.1.</b>	<b>ISEE (metodi di compartecipazione costi dei servizi)</b>		<b>63%</b>
<b>7.2.</b>	<b>Compartecipazione costi welfare (di cui di solo 1° livello 2%)</b>		<b>67%</b>
	<b>7.2.1. Rette servizi pubblici</b>	65%	
	<b>7.2.2. Ticket sanitari</b>	2%	
<b>7.3.</b>	<b>Tariffe servizi pubblici (di cui di solo 2° livello 4%)</b>		<b>75%</b>
	<b>7.3.1. Rifiuti</b>	73%	
	<b>7.3.2. Utenze domestiche</b>	16%	
	<b>7.3.3. Trasporti pubblici</b>	2%	
<b>7.4.</b>	<b>Imposte e tasse locali</b>		<b>90%</b>
	<b>7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria</b>	69%	
	<b>7.4.2. Addizionali Irpef</b>	71%	
	<b>7.4.3. IMU</b>	71%	
	<b>7.4.4. Tasse di scopo</b>	0%	
	<b>7.4.5. TASI</b>	88%	
<b>7.5.</b>	<b>Altre tariffe imposte e tasse locali</b>		<b>18%</b>
<b>7.6.</b>	<b>Calmieramento prezzi</b>		<b>0%</b>
<b>7.7.</b>	<b>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</b>		<b>2%</b>

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

L'area concernente il contrasto delle discriminazioni e le pari opportunità è presente in più di un quarto degli accordi (22%). Negli intese raggiunte in Toscana si fa riferimento solo a iniziative per le pari opportunità e integrazione (22%), rivolte prevalentemente verso gli immigrati, anche se descritte in termini generici, e in parte verso l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, quindi in collegamento con la voce 10.5.3. delle politiche educative. Non si rilevano specifici interventi relativi alle altre aree di secondo livello, ossia azioni contro le discriminazioni per età, di genere e scelta di genere, verso i disabili, contro razzismo e xenofobia, di contrasto della violenza su donne e minori.

## Politiche abitative e del territorio

Le politiche abitative e del territorio compaiono in quasi due terzi degli accordi (63%). Scendendo al secondo livello si colloca al primo posto l'area delle politiche per la casa e la condizione abitativa (57%), che si riferisce in primo luogo agli interventi sugli affitti (53%). In molti casi, si tratta della presenza, all'interno del bilancio di previsione, di uno specifico contributo affitti, in altri casi vengono descritte più dettagliatamente una serie di misure per far fronte all'emergenza abitativa (18%) tramite interventi di edilizia sociale (20%, prevalentemente rivolti agli anziani ma anche per le giovani coppie) e, nella provincia di Lucca, tramite la Fondazione Casa.

Aree tematiche negoziali		% su totale accordi	
<b>9.</b>	<b>Politiche abitative e del territorio</b>		<b>63%</b>
<b>9.1.</b>	<b>Pianificazione e gestione del territorio (di cui di solo 2° livello 4%)</b>		<b>22%</b>
	<b>9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori</b>	4%	
	<b>9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio</b>	16%	
	<b>9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio</b>	8%	
<b>09.2.</b>	<b>Politiche ambientali (di cui di solo 2° livello 4%)</b>		<b>33%</b>
	<b>9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico</b>	24%	
	<b>9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana</b>	12%	
	<b>9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico</b>	4%	
<b>9.3.</b>	<b>Politiche per la casa e condizione abitativa (di cui di solo 2° livello 12%)</b>		<b>57%</b>
	<b>9.3.1. Programmazione edilizia sociale</b>	20%	
	<b>9.3.2. Risanamento alloggi</b>	0%	
	<b>9.3.3. Graduazione sfratti ed emergenza abitativa</b>	18%	
	<b>9.3.4. Interventi sugli affitti</b>	53%	
<b>9.4.</b>	<b>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</b>		<b>0%</b>

Le politiche ambientali hanno una certa rilevanza, essendo trattate in un terzo degli accordi (33%). Più nel dettaglio l'area di terzo livello preminente è quella relativa ai servizi di igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (24%), che nella maggior parte dei casi si riferisce allo smaltimento dei rifiuti urbani, puntando su una organizzazione più efficiente basata sulla raccolta differenziata e sulle gestioni associate tra comuni, anche ai fini di mantenere invariate le tariffe. Da segnalare anche la tematica della mobilità urbana ed extra-urbana (12%), prevalentemente incentrata sulla necessità di potenziare il servizio pubblico verso punti essenziali e di valenza sociale come le strutture ospedaliere. In un quinto degli accordi (22%) è affrontata la tematica della pianificazione e della gestione del territorio, che soprattutto riguarda la programmazione di interventi di recupero urbano e del territorio (16%).

### **Politiche dell'infanzia, giovanili, educative e dell'istruzione**

Le politiche dell'infanzia, giovanili, educative e dell'istruzione sono presenti in quasi due terzi degli accordi (63%). Esaminando le aree di secondo e terzo livello si rileva che l'attenzione è rivolta principalmente alle questioni concernenti le rette e l'organizzazione degli asili nido (51%) e di servizi come mensa e trasporto scolastico (55%), questi ultimi nell'ambito dell'area di secondo livello del diritto allo studio (55%). Nell'ottica di tenuta del welfare locale, l'obiettivo è quello mantenere invariati i costi di compartecipazione a parità di livello di servizi educativi e scolastici. In diversi accordi, oltre alle affermazioni di principio, sono inserite tabelle di determinazione delle agevolazioni e delle esenzioni in base agli scaglioni ISEE, ai fini della tutela dei soggetti più bisognosi.

<b>Aree tematiche negoziali</b>		<b>% su totale accordi</b>	
<b>10.</b>	<b><i>Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione (di cui di solo 1° livello 10%)</i></b>		<b>63%</b>
<b>10.1.</b>	<b><i>Asili nido</i></b>		<b>51%</b>
<b>10.2.</b>	<b><i>Scuole d'infanzia</i></b>		<b>6%</b>
<b>10.3.</b>	<b><i>Scuola dell'obbligo</i></b>		<b>6%</b>
<b>10.4.</b>	<b><i>Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale</i></b>		<b>2%</b>
<b>10.5.</b>	<b><i>Diritto allo studio (di cui di solo 2° livello 2%)</i></b>		<b>55%</b>
	<b><i>10.5.1. Pre e post-scuola</i></b>	4%	
	<b><i>10.5.2. Mense e trasporti</i></b>	55%	
	<b><i>10.5.3. Integrazione</i></b>	12%	
	<b><i>10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti</i></b>	0%	
	<b><i>10.5.5. Contrasto alla dispersione scolastica</i></b>	0%	
<b>10.6.</b>	<b><i>Apprendimento permanente e università popolari</i></b>		<b>0%</b>
<b>10.7.</b>	<b><i>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</i></b>		<b>0%</b>

Sempre in tema di diritto allo studio si rilevano in alcuni accordi (12%) anche interventi a favore dell'integrazione scolastica soprattutto rivolti agli alunni con disabilità.

### **Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza**

Le politiche culturali, di socializzazione e sicurezza sono trattate in quasi un quinto degli accordi (18%). Prevalentemente si riferiscono alle iniziative di socializzazione (16%), all'interno delle quali si colloca al primo posto la promozione del turismo sociale (14%) rivolta in particolar modo agli anziani. In un contesto di taglio alle risorse, le amministrazioni cercano di mantenere quelle iniziative che rientrano nella programmazione in campo sociale. Riportiamo un esempio da un accordo:

"L'Amministrazione conferma la volontà di proseguire l'organizzazione delle vacanze anziani nei luoghi di soggiorno climatici e curativi. Per l'anno 2014 si conferma di soddisfare tutte le richieste di partecipazione al servizio di turismo sociale predisponendo il soggiorno e cura per tutti gli anziani che ne faranno richiesta."

<b>Arete tematiche negoziali</b>		<b>% su totale accordi</b>	
<b>11.</b>	<b>Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza</b>		<b>18%</b>
<b>11.1.</b>	<b>Promozione dell'offerta e delle attività culturali</b>		<b>2%</b>
	<b>11.1.1. Biblioteche e servizi informativi</b>	2%	
	<b>11.1.2. Promozione delle attività culturali e interculturali</b>	0%	
<b>11.2.</b>	<b>Iniziative di socializzazione (di cui di solo 2° livello 8%)</b>		<b>16%</b>
	<b>11.2.1. Promozione centri di aggregazione</b>	4%	
	<b>11.2.2. Promozione del turismo sociale</b>	14%	
	<b>11.2.3. Promozione dello sport di base</b>	2%	
<b>11.3.</b>	<b>Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza ed i soccorsi</b>		<b>6%</b>
<b>11.4.</b>	<b>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</b>		<b>0%</b>

## CONCLUSIONI

Nel 2014 si conferma la difficoltà del mantenimento dei rapporti di contrattazione sociale con le amministrazioni comunali, già evidenziata nel 2013. I motivi sono stati precedentemente citati nel corso del rapporto: il taglio dei trasferimenti statali con la necessità di una maggiore imposizione fiscale locale, i vincoli del patto di stabilità, le elezioni amministrative, il rinnovamento delle amministrazioni comunali, l'incertezza normativa riguardante l'introduzione della TASI, la persistenza della crisi con il conseguente aumento della disoccupazione che comporta una maggiore richiesta di politiche sociali.

Si rileva una consistente riduzione sia nei comuni coinvolti nella contrattazione sociale sia nella popolazione coperta, dovuta anche alla sempre minore presenza dei comuni capoluogo. Bisogna però evidenziare che in alcuni territori si è verificato un miglioramento sia dal punto di vista quantitativo, sia dal punto di vista della qualità delle intese sottoscritte. Inoltre, come si desume dalla lettura della documentazione sindacale, in alcune aree, vi è stata da parte delle organizzazioni sindacali la richiesta di tavoli di confronto con la presentazione di proposte, che poi non sono state recepite dalle amministrazioni comunali. Le amministrazioni, infatti, in determinati casi, hanno presentato decisioni in materia fiscale e di spesa sociale non modificabili, che la delegazione sindacale non ha accettato in quanto peggiorative rispetto all'esistente.

Dal punto di vista della composizione della delegazione trattante della CGIL si rileva nel 2014 un rafforzamento dell'unitarietà, con la partecipazione congiunta dei sindacati confederali e delle rispettive leghe dei pensionati alla sottoscrizione della maggior parte degli accordi. Il sostegno vicendevole di queste due strutture, che era stato già evidenziato negli anni precedenti, risulta ancora più intenso nei percorsi negoziali del 2014. Bisogna rilevare anche una maggiore presenza in termini percentuali della Funzione pubblica.

Nell'esame dei testi degli accordi, bisogna, in primo luogo, rilevare il riconoscimento del metodo concertativo che compare nella quasi totalità degli accordi, accompagnato, in diversi casi, anche dalla previsione di occasioni di confronto su determinate tematiche o di momenti di verifica o approfondimento rispetto ai contenuti acquisiti nell'accordo. Le principali tematiche trattate negli accordi sono quelle degli anni precedenti: i servizi socio-sanitari con l'assistenza rivolta in particolare agli anziani, i servizi scolastici (asili nido, mense, trasporto scolastico), le politiche abitative con l'accento posto sul contributo affitti, la costituzione di fondi anti-povertà e di fondi anti-crisi.

Le varie aree di intervento si collocano all'interno della cornice della politica fiscale locale, dove viene confermata la richiesta di un'impostazione basata sull'equità e sulla progressività a tutela delle categorie più deboli come famiglie a basso reddito, gli anziani, i lavoratori in cassa integrazione. Si tratta di una politica difensiva da parte della delegazione trattante che, comunque, nella maggior parte dei casi, è riuscita a mantenere invariate rette, tasse e tariffe comunali a parità di prestazioni e servizi, risultato non di poca importanza. Deve essere tenuta di conto la conferma di decisioni in materia di politica fiscale e di spesa prese in anni precedenti, caratterizzati da maggiori risorse e minori bisogni da parte dei cittadini.

La questione può essere, invece, quella della difformità nelle decisioni prese dalle amministrazioni comunali, in primo luogo nell'applicazione della TASI, ma anche per altre voci (addizionale IRPEF, costi di compartecipazione ai servizi a domanda individuale, tariffe dello smaltimento rifiuti, etc.), come anche nella definizione delle soglie di agevolazioni ed esenzioni collegate con l'ISEE. Una maggiore uniformità nelle scelte di politica fiscale non è sicuramente facile da conseguire, ma è sicuramente un obiettivo al quale tendere, pur nella diversità degli equilibri di bilancio di ogni comune. Come sicuramente sono da prendere come riferimento alcune misure adottate in determinati comuni, come l'esenzione dal pagamento della TASI per gli anziani ricoverati nelle RSA. Bisogna anche ricordare che il tema centrale della lotta all'evasione fiscale e tariffaria ricorre in una parte rilevante degli accordi, anche se affrontato con diversi gradi di specificità da affermazioni generiche fino a una ampia descrizione delle attività anti-evasione all'interno di un piano di coordinamento nazionale e regionale.

In un contesto di sempre minori risorse finanziarie a disposizione delle amministrazioni comunali diventa ancora più importante entrare nel merito dei bilanci comunali, anche prendendo come riferimento le linee guida del Protocollo di intesa sottoscritto con l'ANCI Toscana che possono essere dei preziosi strumenti per l'attività negoziale, adattandoli alle specificità locali. Bisogna, comunque, evidenziare che negli accordi sottoscritti si ritrovano molte delle indicazioni di tale protocollo, anche se, in alcuni casi, sarebbe auspicabile una minore genericità, quindi, un livello di dettaglio maggiore nella definizione degli interventi volti all'equità e alla tutela delle fasce più deboli della popolazione, che sono le finalità della contrattazione sociale.

## **Bibliografia essenziale**

- IRES - SPI CGIL – CGIL (2010), *Primo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma.
- IRES - SPI CGIL – CGIL (2011), *Secondo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma.
- IRES - SPI CGIL – CGIL (2012), *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma.
- IRES - SPI CGIL – CGIL (2013), *Quarto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma.
- IRES - SPI CGIL – CGIL (2014), *Quinto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma.
- IRES Toscana - SPI CGIL Toscana - CGIL Toscana - Funzione Pubblica CGIL Toscana (2012), *Benessere in Toscana - La sfida della contrattazione sociale*, Primo rapporto sulla contrattazione sociale in Toscana triennio 2009-2011.
- IRES Toscana - SPI CGIL Toscana - CGIL Toscana - Funzione Pubblica CGIL Toscana (2013), *Recuperare equità - La contrattazione sociale nella crisi*, Secondo rapporto sulla contrattazione sociale in Toscana anno 2012.
- IRES Toscana - SPI CGIL Toscana - CGIL Toscana - Funzione Pubblica CGIL Toscana (2014), *Contrattazione sociale - Una pratica da valorizzare*, Terzo rapporto sulla contrattazione sociale in Toscana anno 2013.
- Minghini C., Rinaldini F., Poggiali F. (2006), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia Romagna 2002-2005*, Primo Rapporto a cura di IRES Emilia-Romagna, Bologna.
- Minghini C., Rinaldini F. (2009), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna 2006-2008*, Secondo Rapporto a cura di IRES Emilia-Romagna, Bologna.