



Quinto rapporto sulla contrattazione sociale in Toscana

(bozza)

a cura di Patrizia Costantini (IRES Toscana)

**1. METODOLOGIA**

* 1. **Le coordinate del database sulla contrattazione sociale in Toscana**

Questo quinto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale in Toscana analizzai 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 2015. La metodologia è simile a quella degli anni precedenti, in particolare a partire dal 2013. Infatti dal 2013, si prende come riferimento l’anno solare e i documenti analizzati in questo rapporto afferiscono principalmente al 2015. Sono presenti anche degli accordi siglati alla fine del 2014, che, quindi, riguardano i bilanci preventivi 2015.

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 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.

Si ricorda che 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.

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 una parte rilevante 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 sceltadi 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”[[1]](#footnote-1), 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 dovrebbero collocare, almeno a livello ideale, in modo consequenziale all’interno del processo della contrattazione sociale. 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, Verbali 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 sinonimi”.[[2]](#footnote-2) 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.

Rispetto ai documenti considerati dall’osservatorio a livello nazionale, in Toscana sono archiviate anche **le delibere**, che, almeno a livello teorico, dovrebbero costituire il punto di arrivo della contrattazione, la formalizzazione degli impegni in un atto che vincola direttamente l’amministrazione agli impegni presi in sede negoziale.

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.

**2. I DATI**

**2.1. Documenti: caratteristiche e tipologie**

Nel precedente rapporto era stato spiegato nel dettaglio il fenomeno della decisa riduzione di risultati nell’ambito della contrattazione sociale verificatasi nel 2014, in cui oltre alla scarsità di risorse finanziarie dettata dalla crisi, si erano aggiunti rispetto al 2013 una serie di fattori che avevano contratto ulteriormente i margini di negoziazione: le elezioni amministrative in buona parte dei comuni della regione, con slittamento dei tempi delle richieste di incontro e della trattativa; il rinnovamento avvenuto in molti comuni con sindaci alla prima esperienza amministrativa, l’incertezza normativa riguardante l’introduzione della TASI, l’aumento di un fenomeno già presente, ossia la mancata sottoscrizione degli accordi poiché peggiorativi rispetto al passato. Nel 2014 i documenti raccolti delle categorie principali (accordi, piattaforme, delibere) ammontavano a 68, con un valore che era il più basso di tutto il periodo 2009-2014. Nel 2015 si inverte l’andamento decrescente e si arriva a raccogliere circa una novantina di documenti appartenenti alle tipologie più rilevanti, raggiungendo quasi il valore del 2009 e del 2010. Sono stati archiviati anche i documenti compresi in una quarta categoria (lettere, sollecitazioni, comunicati sindacali, comunicati stampa, etc.), che arriva a quota 55, la cifra più alta dal 2012, anno in cui è iniziata questo tipo di raccolta.

**Graf. N 1. - Numero di documenti pervenuti per anno (2009-2015)**

Le delegazioni presenti nei vari territori hanno, quindi, accolto l’invito a documentare sempre più l’attività di contrattazione sociale svolta a livello locale. Il materiale raccolto in questo tipo di categoria consente di comprendere in maniera più approfondita le modalità di negoziazione e le criticità incontrate e di valorizzare i risultati raggiunti, all’interno del contesto più generale dell’iniziativa sindacale. Inoltre con questa documentazione è possibile conoscere iniziative che si collocano al di fuori della più diffusa attività di trattativa e intesa a livello comunale, ma che comunque rivestono un’importanza per le fasce più deboli della popolazione come le campagne a tutela del sistema socio-sanitario o contro la chiusura degli uffici postali.

La maggior quantità di documentazione di supporto si riflette naturalmente nella ripartizione in termini percentuali. Come si vede dal grafico n.2 la quota maggiore è sempre assegnata agli accordi che coprono la metà del totale, ma la categoria residuale di altro materiale arriva a superare leggermente un terzo dell’insieme. Negli anni precedenti si manteneva intorno al 10-15%. All’interno di questa tipologia quasi la metà dei documenti è costituita da comunicati sindacati e un quinto da veri e propri verbali di incontro, quindi non sono assimilabili ad accordi, ma che, comunque, testimoniano la presenza di un confronto, con la definizione di alcuni punti di condivisione. Un’altra categoria che aumenta rispetto all’anno precedente in termini percentuali , oltre che in termini assoluti, è quella delle delibere che passa dal 3% del 2014 al 7% del 2015.

**Graf. n. 2 -Tipologia dei documenti raccolti nel 2015**

**2.2. Le piattaforme e le delibere**

Le piattaforme rappresentano solo il 3% della documentazione raccolta nel 2015, ma bisogna ricordare che le piattaforme talvolta possono avere valenza pluriennale o di legislatura, come accennato nel capitolo 1. Nel 2015 si distinguono due tipologie principali di piattaforme: quelle redatte a livello provinciale e inviate alle singole amministrazioni comunali con la richiesta di un confronto al fine della sottoscrizione di un accordo; quelle sempre definite a livello provinciale ma concernenti l’ambito socio-sanitario. Al primo gruppo appartengono le piattaforme presentate nelle province di Massa Carrara, Pisa e Siena, al secondo gruppo quelle presentate nelle province di Livorno e Prato.

Cominciamo con l’esaminare le piattaforme che mirano a fornire una base per un confronto in vista del raggiungimento di un’intesa a livello comunale. Nelle proposte delle tre province sono presenti le tematiche centrali della contrattazione sociale: la politica fiscale, le politiche abitative, la difesa del welfare locale, la lotta all’evasione fiscale. Si rilevano poi delle specificità sia nel trattare i suddetti temi sia nell’inserire particolari argomenti.

La piattaforma di Siena è simile a quella presentata lo scorso anno, con l’interesse rivolto anche alle politiche al bilancio di genere ai fini di equità, ma pure di razionalizzazione delle risorse e di riqualificazione dei servizi. La principale differenza riguarda la politica fiscale con l’accento per uno specifico confronto posto sull’indicatore ISEE, tema importante per 2015 data la nuova regolamentazione, mentre nel 2014 l’attenzione era rivolta all’introduzione della TASI. Rispetto al 2014 viene anche inserita la tematica della gestione degli appalti con le tutele fornite dalle clausole sociali. La particolarità della piattaforma di Pisa è l’interesse verso i processi di fusione dei comuni ai fini della progettazione e della gestione in modalità associata del sistema locale dei servizi sociali. Inoltre viene data importanza alla definizione e realizzazione delle Case della Salute, tema rilevante nelle piattaforme di ambito socio-sanitario, come si vedrà di seguito.

La piattaforma presentata dal sindacato della provincia di Massa è un documento di indirizzo per la concertazione territoriale molto articolato, e, a quanto ci risulta sulla base della documentazione pervenuta nel corso degli anni, il primo di tale tipologia redatto in questo territorio. Come nella provincia di Pisa, viene posta particolare enfasi sull’esigenza di ricorrere a gestioni associate dei servizi, e per i comuni più piccoli di avviare processi di fusione, visti i risultati modesti derivati dalle Unioni dei Comuni. Oltre alle tradizionali politiche sociali di protezione delle fasce più deboli, viene dato spazio alle politiche del lavoro e dello sviluppo del territorio, in un’ottica complessiva di tutela della sicurezza e dell’ambiente, anche tramite una corretta gestione degli appalti.

Dato che le piattaforme possono avere validità anche pluriennale, è opportuno ricordare due documenti presentati nel 2014 che sono serviti da indirizzo per accordi siglati nel 2015 nelle province relative, ossia Arezzo e Lucca.

La piattaforma presentata nel territorio aretino nel 2014 consisteva di un documento di contrattazione incentrato sul welfare territoriale, rivolto ai cinque distretti della provincia con relativi comuni, con validità anche per il 2015. Nel 2014 solo nel distretto della Valdichiana questa piattaforma, con relativo documento sub-provinciale, è stata presentata e recepita integralmente con una delibera della conferenza zonale dei sindaci. Gli accordi siglati nel 2015 sia a livello comunale che intercomunale nella provincia di Arezzo fanno riferimento a questa piattaforma, come spiegato nel paragrafo 3.5.. Non si rileva, però, alcuna delibera di approvazione.

La piattaforma di Lucca presentata nel 2014 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, con la descrizione nel dettaglio degli interventi richiesti di assistenza territoriale e domiciliare. Gli accordi siglati nel 2015 nel territorio lucchese riprendono le tematiche e le modalità dettagliate di trattazione di questo documento, anche se, in genere, non espressamente citato. Si presume che sia la piattaforma del 2014 il testo di riferimento, perché, a quanto ci risulta, nel 2015 non è stato redatto un nuovo documento di indirizzo.

Negli incontri con le amministrazioni possono essere presi come guida documenti di proposta presentati anche anteriormente al 2014. Ad esempio nella contrattazione nella provincia di Firenze, nell’ultimo triennio, è stata preso come documento di indirizzo la piattaforma presentata nel 2012, come si rileva dalle richieste di incontro rivolte alle amministrazioni comunali.

Passiamo ad esaminare le piattaforme specifiche su tematiche socio-sanitarie, partendo dalla provincia di Livorno, dove i sindacati confederali dei pensionati hanno riscontrato nel Piano attuativo dell’ASL 6 una progettualità non adeguata e un ritardo rispetto a quanto delineato nella delibera regionale 1235/2012. Di fronte a questa situazione è stata elaborata e presentata una piattaforma rivendicativa, che consiste in una proposta organica di realizzazione e organizzazione delle Case della Salute, considerate un punto di vitale importanza nella riorganizzazione del sistema sanitario regionale. Tale documento propone una distribuzione delle Case della Salute nelle varie zone della provincia, definendo anche il tipo di modello secondo le linee di indirizzo della delibera regionale 117/2015. Sulla base di tale piattaforma è stata condotta nel corso del 2015 una campagna di mobilitazione con raccolta firme, spiegata più nel dettaglio nel capitolo 3, in particolare nel paragrafo 3.5.

La CGIl di Prato ha aderito alla campagna “Salviamo la salute” promossa a livello nazionale e iniziata, nel mese di giugno 2014, con la presentazione di una piattaforma che mirava a fornire idee e proposte per la contrattazione nel welfare socio-sanitario, che potevano poi essere adattate alle realtà locali. Sulla base di queste linee-guida è stata redatta la piattaforma specifica di Prato, un documento molto strutturato di quasi una cinquantina di pagine, suddiviso in sei capitoli che, parte da un’accurata analisi di contesto sulla base di dati statistici. Oltre che ad argomenti più strettamente sanitari (prevenzione, costruzione del nuovo ospedale, gestione del pronto soccorso e del 118, etc.) viene dato spazio alla tematica dell’integrazione socio-sanitaria all’interno dell’istituzione dei presidi distrettuali integrati e delle Case della Salute. L’obiettivo è quello di ricollocare la sanità pratese allo stesso livello delle altre ASL toscane, sia come occupazione e sia come ammontare di spesa pro-capite. Vengono, quindi, presentate anche delle proposte riguardanti le fonti di finanziamento: equa ripartizione del Fondo Sanitario Regionale; rifinanziamento del Fondo Politiche Sociali; controllo del project financing da parte del soggetto pubblico; attenzione alle opportunità offerte dal ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali Europei 2014-2020. Come per la provincia di Livorno, anche in questo territorio, sulla base della piattaforma è partita una campagna di mobilitazione che si è diffusa sul territorio, coinvolgendo la popolazione e rivolta alle amministrazioni locali.

Passiamo a esaminare i documenti contenuti nella categoria delle delibere. Come ricordato anche in rapporti precedenti, le delibere possono riguardare vari livelli: regionale, delle ASL, provinciale, sub territoriale e comunale. Si parte con l’esaminare il livello regionale con due delibere della Giunta regionale che recepiscono integralmente due protocolli di intesa sottoscritti con le organizzazioni sindacali concernenti il sistema sanitario. Una delibera riguarda il sistema di relazioni sindacali considerato strumento essenziale nell’attuazione del riordino del Servizio Sanitario Regionale all’interno della normativa vigente, in particolare la legge regionale 28/2015, che fissa i principi e le linee di indirizzo in tale ambito. Le organizzazioni sindacali confederali, insieme alle relative categorie della Funzione Pubblica e dei pensionati, sono riconosciute come risorsa nel processo di riorganizzazione ai fini della tutela dei cittadini e dei lavoratori del Servizio Sanitario Regionale.

L’altra delibera approva il protocollo sottoscritto oltre che con la Regione Toscana con ESTAR (Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale) per l’introduzione di clausole sociali negli appalti del Servizio Sanitario Toscano. L’obiettivo del protocollo è, infatti, di definire delle buone pratiche in materia di appalti di servizi allo scopo di conseguire gli scopi di tutela sociale nell’ambito della strategia Europa 2020 per una crescita, intelligente e inclusiva. L’esigenza è, quindi, quella di aggiornare e di attuare la normativa sugli appalti in modo da accrescere l’efficienza della spesa pubblica e favorire il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale, tramite la valorizzazione dello strumento del dialogo tecnico per la scelta dei migliori istituti di tutela sociale.

Anche nella provincia di Prato le delibere hanno riguardato il sistema sanitario, in particolare le funzioni e l’organizzazione della Società della Salute. E’ opportuno ricordare che nel novembre 2013 era stato sottoscritto un protocollo di intesa tra le organizzazioni sindacali confederali, la conferenza dei sindaci dell'area pratese, la società della salute, e la ASL 4 in materia di programmazione integrata delle politiche sanitarie, sociosanitarie, e sociali a livello di zona distretto. Nel corso del 2014, per una serie di fattori, non si sono svolti i tavoli di concertazione previsti, ma il confronto è ripreso nel marzo 2015 con un incontro in cui è stata evidenziata la volontà di riattualizzare l’intesa siglata nel 2013. In tale sede Il sindacato ha apprezzato la delibera della SdS Pratese 38/14 che ha sancito la messa a regime di questo consorzio con l’aggiunta della funzione di gestione a quella già prevista di programmazione. Inoltre ha chiesto l’apertura di una fase di dialogo sulla definizione del regolamento sui servizi e prestazioni e di quello sull’organizzazione. Tali richieste sono state accolte e le delibere sull’organizzazione e sull’accesso ai servizi e alle prestazioni sono state approvate, dopo una fase di concertazione con il sindacato, alla fine di marzo.

A livello comunale sono state raccolte due delibere. Una riguarda il comune di Pietrasanta dove, con apposita delibera, è approvato l’accordo siglato con le organizzazioni sindacali confederali e rispettive leghe dei pensionati. La seconda delibera è emanata dal comune di Piombino e attiene al bilancio annuale di previsione 2015 e al bilancio di previsione pluriennale 2015-2017. In questo caso non si tratta di un’approvazione di un’intesa, ma è interessante evidenziare che, in tale documento, sono previste misure afferenti alla contrattazione sociale come riduzioni della TARI e della TASI, in base all’ISEE, per i casi di disagio economico-sociale. Inoltre, ai fini dell’IMU, viene considerata abitazione principale anche quella posseduta da anziani o disabili che abbiano la residenza in istituti sanitari o di ricovero, se l’abitazione stessa non viene data in affitto.

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**

Gli accordi possono essere di diversi livelli partendo dal regionale fino al comunale, oppure riguardare intese in ambito specificatamente sanitario con le ASL e le Società della Salute.

**Tab. n. 1- Il livello dell’accordo % sul totale di ciascun anno (2009-2015)**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  **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 |
| **2015** | 87,5 | 5,6 | 0,0 | 4,2 | 2,8 | 100 |

Le intese regionali sono importanti perché forniscono delle linee guida sulle principali materie della contrattazione sociale, che, poi, possono essere adattate alle specifiche esigenze locali. Costituiscono quindi uno schema di riferimento, di cui le organizzazioni sindacali si possono servire come valido strumento per il processo negoziale. Con il termine intese regionali si indicano sia gli i protocolli siglati con la Regione, sia quelli siglati con associazioni che raggruppano enti locali, come ad esempio l’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 diminuisce passando dall’8,6% al 4,2%. Anche nel 2015 viene sottoscritto dalle confederazioni regionali un protocollo di intesa con l’ANCI Toscana, che è simile nei contenuti a quello stipulato nel 2014, anche se redatto in forma leggermente più sintetica. Vengono, infatti, in primo luogo richiamati i precedenti accordi in materia di relazioni tra le parti contraenti e di iniziative relative alle leggi finanziarie annuali. Nell’intesa sono ricordati sia i principi e i criteri ai quali si deve ispirare la contrattazione sociale (metodo concertativo e tutela del welfare locale) sia i principali ambiti di attuazione: politiche fiscali e lotta all’evasione, politiche abitative, organizzazione della pubblica amministrazione, gestione degli appalti, interventi per la non-autosufficienza, misure di sostegno per lavoratori in cassa integrazione e mobilità. Da entrambe le parti viene considerato positivamente l’allentamento del Patto di Stabilità, misura che era auspicata nel precedente accordo, al fine di liberare risorse per la messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici, in particolare quelli scolastici.

A livello regionale nel 2015 si rilevano altri due accordi e sono relativi all’ambito sanitario, in particolare uno riguarda il sistema delle relazioni sindacali nel riordino del Servizio Sanitario Regionale e l’altro l’introduzione delle clausole sociali negli appalti sempre del Servizio Sanitario Toscano. Si tratta, quindi, dei protocolli di intesa approvati dalla Giunta regionale dei quali si è parlato nel paragrafo sulle delibere

Sempre in tema sanitario passiamo ad analizzare gli accordi siglati con le Società della Salute e le ASL che subiscono una leggera diminuzione rispetto al 2014, ma si mantengono comunque intorno al 3%. In valori assoluti si tratta di due accordi, di cui uno relativo all’Area Vasta Sud Est e l’altro concernente l’ambito più circoscritto dell’ASL 7, che fa comunque parte di questa area. Nel primo caso si tratta di un protocollo di relazioni sindacali per la programmazione socio-sanitaria, in cui vengono definiti le regole del confronto, i tempi e le modalità, le materie oggetto di confronto, gli strumenti di verifica. A tale protocollo di relazioni si richiama la seconda intesa che definisce le modalità di attivazione e organizzazione delle Società della Salute afferenti all’ASL 7, quindi collocate nella provincia di Siena. La finalità è il mantenimento del livello dei servizi, integrando l’aspetto sociale e quello sanitario, con una progressiva uniformazione in modo da garantire ai cittadini risposte equivalenti e corrispondenti alle necessità.

Negli accordi intercomunali si registra una crescita di un certo rilievo con il passaggio dall’1,7% del 2014 al 5,6% del 2015, valore che, pur lontano dal picco del 15,2% del 2013[[3]](#footnote-3), si avvicina alle quote del triennio 2009-2011. In maniera prevalente questa tipologia si colloca nella provincia di Arezzo, dove si rilevano tre accordi afferenti alla piattaforma presentata nel 2014 con validità anche per il 2015, di cui si è parlato in precedenza nel paragrafo 2.2.. In provincia di Lucca sono segnalati due accordi di questo livello, di cui uno relativo all’Unione dei comuni della Media Valle del Serchio e l’altro all’Unione comuni Garfagnana, anche se di quest’ultima intesa non è stato possibile reperire il documento. In provincia di Firenze si rileva un accordo che interessa due amministrazioni del Chianti Fiorentino (Barberino Val d’Elsa e Tavarnelle Val di Pesa) in vista di una futura fusione dei due comuni.

Dal 2014 non si rilevano accordi di livello provinciale, dato il progressivo riordino degli enti locali con l’eliminazione di questo livello.

L’accordo tradizionale di tipo comunale si mantiene sui livelli del 2014, registrando un leggero aumento, e in linea con i valori del triennio 2009-2011. Soltanto nel biennio 2012-2013 si erano verificati valori inferiori all’80%, nel 2013 anche al 70%, per la rilevante presenza di accordi intercomunali. 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% |
| 2015 | 85,1% | 82,1% | 7,0% | 6,0% |

La Confederazione è presente nell’85 % degli accordi, con un leggero decremento di tre puti rispetto al 2014 (88,2%), ma con un valore superiore a quelli del periodo analizzato, a parte il picco registrato nel 2010 (90,2%). Nei restanti casi, a parte 3 accordi, le intese sono sottoscritte in forma congiunta da CGIL e CISL. Generalmente l’assenza della UIL non è dovuta a un disaccordo sui contenuti quanto a problemi organizzativi o di presenza. Infatti, come si apprende dai comunicati sindacali, nella maggior parte dei casi, l’iniziativa di contrattazione è partita in forma unitaria dalle tre organizzazioni sindacali. Viene, quindi, confermato il ruolo centrale della confederalità, rilevato nel corso degli anni e non incrinato dalle maggiori difficoltà derivate dalla crisi. All’interno di questo ambito trova conferma anche la funzione di iniziativa e di proposta della CGIL e dello SPI.

La quota di accordi firmati dalle categorie dei pensionati diminuisce di 5-6 punti rispetto al biennio 2013-2014, ma si mantiene al di sopra dell’80%, valore superiore a quelli del periodo 2009-2012. Nella maggior parte degli altri casi, si registra la partecipazione e la firma congiunte di SPI-CGIL e di FNP-CISL.

In conclusione, dall’esame complessivo della documentazione, si rileva come, nella maggior parte delle province, le intese siano state concordate e firmate in maniera congiunta dalle organizzazioni sindacali confederali con le relative leghe dei pensionati. Inoltre nella quasi totalità degli accordi si riscontra, comunque, la partecipazione e la firma di CGIL e di CISL con le relative leghe dei pensionati. Nei processi negoziali del 2015 trova conferma quella collaborazione e quel mutuo sostegno tra sindacati confederali e rispettive leghe dei pensionati, già evidenziati negli anni precedenti.

La presenza della Funzione pubblica ritorna a valori al di sotto del 10% conseguendo una quota del 6%. Il numero di accordi sottoscritti da questa categoria è circa la metà di quello del 2014, ma il peso è circa un quarto in quanto il numero totale delle intese è maggiore (67 nel 2015 rispetto a 51 nel 2014).

La categoria residuale “altri” mantiene lo stesso peso (6%) del 2014. Come negli anni precedenti si tratta della presenza, in intese siglate nella provincia di Siena ,di associazioni di categoria, in genere relative al commercio, ma anche al manifatturiero (Confindustria, Piccole e Medie Imprese) o all’agricoltura (CIA).

**3. LA PROPENSIONE CONTRATTUALE IN TOSCANA**

**3.1. Un quadro complessivo della regione**

Nell’esame diacronico della propensione contrattuale, si rileva chiaramente che nel 2013 si è verificata una diminuzione della contrattazione sociale sia come popolazione coperta che come comuni coinvolti rispetto al trend ascendente che aveva portato al picco del 2012 (rispettivamente quasi il 70% e il 60%). Nel corso del 2014 si assiste a un’ulteriore riduzione che ha comportato una copertura del 29% per quanto concerne la popolazione e del 19% riguardo ai comuni. Nel 2015 si verifica un’inversione di tendenza che arriva a una copertura di circa due quinti della popolazione e di un terzo dei comuni. I valori rimangono inferiori rispetto al quadriennio 2009-2013, però è già importante che si sia arrestato il trend discendente. Inoltre la quota di comuni che hanno siglato accordi nel 2015 (31%) è vicina a quella del 2009 (35%)

**Graf. n. 3 - La contrattazione sociale territoriale in Toscana: propensione contrattuale per comuni e per popolazione 2009-2015**

In valori assoluti, nel corso del 2015, gli accordi siglati hanno riguardato 87 comuni rispetto ai 54 del 2015 su 279 comuni della Toscana. Bisogna segnalare che dal 2013 in Toscana sono avvenute delle fusioni di comuni in alcune province, per cui nel 2015 il numero dei comuni si è attestato sul valore di 279 rispetto ai 288 di partenza Per effettuare un confronto con gli anni precedenti è stato fatto un adeguamento, ossia, anche per il periodo 2009-2014, sono stati considerati accorpati quei comuni in cui si è poi verificata la fusione. Naturalmente per la popolazione coperta non è stato necessario effettuare questo genere di modifica.

A parte il sopraccitato processo di adeguamento del numero dei comuni, nell’analisi della propensione contrattuale in Toscana nel 2015, la metodologia adottata corrisponde a quella dei precedenti rapporti al fine di una comparazione dei dati. E’ 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[[4]](#footnote-4). 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. .

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

Il trend ascendente rilevato complessivamente a livello regionale può essere riscontrato in buona parte delle province. Entrando più nel dettaglio l’aumento è rilevante nell’area di Arezzo, dove i comuni interessati passano da 5 a 22; ciò è dovuto essenzialmente alla presenza di due accordi intercomunali collegati con la piattaforma di contrattazione sociale 2014-2015 presentata a livello provinciale nel 2014.

**Tab.n. 3- Numero dei comuni coperti da contrattazione sociale per provincia 2009-2015**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| **Arezzo** | **10** | **10** | **30** | **36** | **33** | **5** | **22** |
| **Firenze** | **31** | **28** | **29** | **28** | **16** | **5** | **7** |
| **Grosseto** | **5** | **8** | **12** | **16** | **10** | **4** | **0** |
| **Livorno** | **2** | **6** | **11** | **7** | **4** | **0** | **5** |
| **Lucca** | **15** | **15** | **15** | **27** | **15** | **6** | **15** |
| **Massa-Carrara** | **0** | **0** | **14** | **4** | **4** | **0** | **2** |
| **Pisa** | **7** | **1** | **15** | **15** | **9** | **17** | **16** |
| **Pistoia** | **14** | **9** | **7** | **4** | **0** | **2** | **2** |
| **Prato** | **2** | **3** | **3** | **1** | **7** | **5** | **4** |
| **Siena** | **13** | **26** | **26** | **22** | **23** | **10** | **14** |
| **Toscana** | **99** | **106** | **162** | **160** | **121** | **54** | **87** |

Anche nella provincia di Siena e, in particolare, in quella di Lucca si assiste a una crescita di un certo rilievo che porta rispettivamente a 14 e a 15 i comuni coinvolti in accordi. Bisogna poi segnalare la presenza dei accordi in due province nelle quali non era stata siglata alcuna intesa nel 2014: Livorno e Massa (rispettivamente 5 e 2 comuni interessati).

Nelle province di Firenze, Pisa, Pistoia, Prato il numero di comuni che hanno firmato accordi è circa lo stesso dell’anno precedente. Pisa mantiene quasi lo stesso numero di comuni coperti del 2014, anno in cui, nonostante le difficoltà generali di negoziazione sociale, era riuscita a incrementare in maniera significativa le amministrazioni comunali coinvolte rispetto al 2013.

**Tab.n. 4 - Numero e percentuale di comuni coperti da contrattazione sociale per provincia. Raffronto 2014-2015**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **TOTALE COMUNI** | **2014** | **2014%** | **2015** | **2015%** |
| **Arezzo** | 37 | 5 | 14% | 22 | 59% |
| **Firenze** | 42 | 5 | 12% | 7 | 17% |
| **Grosseto** | 28 | 4 | 14% | 0 | 0% |
| **Livorno** | 20 | 0 | 0% | 5 | 25% |
| **Lucca** | 33 | 6 | 18% | 15 | 45% |
| **Massa-Carrara** | 17 | 0 | 0% | 2 | 12% |
| **Pisa** | 37 | 17 | 46% | 16 | 43% |
| **Pistoia** | 22 | 2 | 9% | 2 | 9% |
| **Prato** | 7 | 5 | 71% | 4 | 57% |
| **Siena** | 36 | 10 | 28% | 14 | 39% |
| **Toscana** | 279 | 54 | 19% | 87 | 31% |

Anche dal raffronto in termini percentuali rispetto al 2014 della tabella 4 si riscontra come nel 2015 la contrattazione sociale sia stata più diffusa nel territorio toscano. Arezzo si colloca al primo posto con il 59% dei comuni coperti, seguita di stretta misura da Prato (57%) al secondo posto in termini puramente statistici. Se, invece, entriamo più nel merito della negoziazione, dato che la contrattazione svolta a Prato riguarda protocolli di relazioni[[5]](#footnote-5), il secondo posto spetta a Lucca con il 45% dei comuni coinvolti, valori simile raggiunge Pisa (43%), seguita da Siena (39%). Le altre province si posizionano al di sotto della media regionale. Bisogna comunque segnalare il risultato di Livorno che passa dall’assenza di comuni coperti dalla contrattazione sociale nel 2014 a un quinto dei comuni che hanno siglato intese nel 2015

**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, anche nella propensione negoziale per popolazione coperta da contrattazione sociale si verifica un aumento rispetto al 2014 in cui si raggiunge la quota di quasi due quinti della popolazione toscana, pur rimanendo su valori inferiori rispetto al quadriennio 2009-2013.

**Tab n. 5 - Percentuale di popolazione coperta da accordi su totale della popolazione della provincia 2009-2015**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** |
| Arezzo | 56% | 56% | 91% | 95% | 65% | 15% | 71% |
| Firenze | 85% | 46% | 48% | 82% | 65% | 16% | 11% |
| Grosseto | 18% | 27% | 71% | 72% | 35% | 52% | 0% |
| Livorno | 50% | 77% | 94% | 79% | 24% | 0% | 26% |
| Lucca | 86% | 72% | 68% | 76% | 56% | 33% | 75% |
| Massa-Carrara | 0% | 0% | 61% | 75% | 75% | 0% | 39% |
| Pisa | 34% | 3% | 45% | 65% | 29% | 72% | 45% |
| Pistoia | 81% | 37% | 33% | 20% | 0% | 11% | 11% |
| Prato | 83% | 8% | 17% | 7% | 100% | 90% | 83% |
| Siena | 44% | 84% | 80% | 77% | 65% | 19% | 61% |
| TOSCANA | 62% | 47% | 60% | 69% | 52% | 29% | 38% |

Riguardo alla quota di popolazione coperta, in termini strettamente statistici la provincia di Prato si posiziona al primo posto (83%). Se, invece, consideriamo gli accordi senza includere i protocolli di relazioni, il primo posto è occupato dalla provincia di Lucca (75%), seguita dalla provincia di Arezzo (71%), in entrambe le province, oltre a un buon numero di accordi, si rileva la presenza del comune capoluogo. Al di sopra del 60% si colloca la provincia di Siena (61%), sopra la media regionale Pisa (45%) e Massa Carrara (39%), che pur siglando solo due intese, vede la presenza del comune capoluogo. 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 2009-2015, 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 96% della popolazione e nessuna provincia scende al di sotto dell’93%. 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 2009-2015**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|   | POPTOT | POPCOPERTA ALMENO 1 ANNO |
| AR | 346.661 | 346.661 | 100,0% |
| FI | 1.007.252 | 941.258 | 93,4% |
| GR | 225.098 | 217.999 | 96,8% |
| LI | 340.471 | 319.438 | 93,8% |
| LU | 394.600 | 393.614 | 99,8% |
| MS | 200.325 | 199.330 | 99,5% |
| PI | 420.254 | 397.595 | 94,6% |
| PT | 291.788 | 280.317 | 96,1% |
| PO | 253.245 | 253.245 | 100,0% |
| SI | 270.817 | 262.568 | 97,0% |
| TOSC | 3.750.511 | 3.612.025 | 96,3% |

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

Si può vedere dal grafico n. 4, che la crescita della contrattazione sociale verificatasi nel 2014 riguarda tutte le classi di ampiezza dei comuni. Come rilevato nel precedente rapporto, le tipologie dei comuni medio-piccoli e medi sono quelle dove si registra una maggiore continuità di questa attività nel periodo considerato; in particolare rispettivamente il 40 e il 48% di essi ha siglati accordi di contrattazione sociale siglati nell’ultimo anno.

**Graf. n. 4 - Percentuali di comuni coperti da accordi per classi di ampiezza demografica 2009-2015**

Nota: le classi di ampiezza demografica sono le seguenti

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

**Tab. n. 7 - Percentuali di comuni coperti da accordi per classi di ampiezza demografica 2009-2015**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **Almeno un anno** |
| comuni piccolissimi (1) | 11% | 11% | 32% | 63% | 32% | 0% | 18% | 59% |
| comuni piccoli (2) | 24% | 25% | 50% | 50% | 34% | 9% | 18% | 80% |
| comuni medio-piccoli (3) | 38% | 47% | 66% | 58% | 45% | 29% | 40% | 96% |
| comuni medi (4) | 64% | 62% | 79% | 72% | 49% | 33% | 48% | 98% |
| comuni grandi (5) | 69% | 38% | 54% | 77% | 46% | 25% | 46% | 100% |

I grandi comuni (si tratta perlopiù dei capoluoghi di provincia) si attestano su valori simili (46%) a quelli dei comuni medi, ma mostrano nell’esame diacronico una certa discontinuità, accompagnata comunque nel corso degli anni da una copertura totale. Sono proprio le tipologie agli estremi della classificazione (i grandi comuni e i piccolissimi) a registrare l’aumento maggiore rispetto al 2014 (intorno al 20%). Erano stati proprio i piccolissimi comuni a mostrare nel 2014 la maggiore contrazione della copertura della contrattazione sociale con la totale assenza di intese. Le tipologie di comuni piccoli e medio-piccoli si attestano su una crescita intorno al 10%, quelli medi del 15%. Rispetto all’anno di picco della contrattazione sociale (il 2012) i comuni medio-piccoli continuano a dimostrarsi quelli di più solido radicamento della contrattazione sociale.

**Tab. n. 8 - Comuni coperti da accordi per classi di ampiezza demografica - Variazione % 2012-2015, 2012-2014, 2014-2015**

|  |  |
| --- | --- |
|   | **Variazione %** |
|   |  **2012-2014** |  **2012-2015** |  **2014-2015** |
| comuni piccolissimi (1) | -63% | -45% | 18% |
| comuni piccoli (2) | -41% | -32% | 9% |
| comuni medio-piccoli (3) | -28% | -18% | 11% |
| comuni medi (4) | -39% | -24% | 15% |
| comuni grandi (5) | -52% | -31% | 21% |

**3.5. Una panoramica dei territori**

Nella ***provincia di Arezzo***si verifica un cambiamento nelle modalità di contrattazione sociale utilizzate negli anni precedenti. Fino al 2014, in genere, veniva redatta una piattaforma provinciale di base, integrata successivamente a livello sub-provinciale, e anche comunale, sulla base delle specifiche esigenze dei vari territori. La piattaforma veniva poi presentata alle conferenze zonali dei sindaci che la siglavano in toto e, in molti casi, la trasformavano direttamente in delibera. Nel 2015 non si rileva alcuna negoziazione di questo genere, anche se sono presenti due accordi intercomunali che fanno riferimento alla piattaforma di contrattazione sociale 2014-2015 presentata a livello provinciale nel 2014. In particolare gli accordi riguardano il distretto del Casentino e quello del Valdarno, con un coinvolgimento totale di 19 comuni. Altri due accordi (di livello però comunale,Foiano della Chiana e Lucignano) si riferiscono alla piattaforma sopraccitata e, in particolare alla delibera della conferenza zonale dei sindaci del distretto della Val di Chiana che l’aveva recepita integralmente insieme al documento sub-provinciale integrativo. Bisogna poi segnalare la presenza del comune capoluogo anche se solo con una lettera di intenti condivisa dall’amministrazione comunale e dalle organizzazioni sindacali confederali e relative federazioni dei pensionati e siglata nel dicembre 2014. Anche in questo caso viene presa come guida la piattaforma socio-sanitaria 2014-2015 con i relativi obiettivi prioritari (welfare territoriale, fiscalità locale, lotta all’evasione fiscale, trasporti e mobilità) nella consapevolezza dell’importanza del metodo concertativo. Bisogna, infine, ricordare, che nel corso del 2015, sono avvenuti degli incontri con i direttori dei vari distretti dell’ASL8 per trattare tematiche specificatamente socio-sanitarie: liste d’attesa, cure intermedie, Case della Salute, organizzazione del distretto, assistenza domiciliare, servizi per la non autosufficienza, etc. .

Nella ***provincia di Firenze*** non si registra un deciso aumento del numero di comuni che siglano accordi rispetto al 2014, infatti il numero è pressoché costante (5 nel 2014, 7 nel 2015). Questo territorio si posiziona al di sotto della media regionale sia per comuni coinvolti (17%) sia per popolazione coperta, in cui si verifica addirittura una contrazione rispetto al 2014 (dal 16% all’11%). Su tale decremento ha avuto influenza l’assenza di comuni di dimensioni grandi o medio-grandi (intorno ai 50.000 abitanti) come Scandicci e Sesto Fiorentino, che avevano firmato accordi non solo nel 2014, ma anche negli anni precedenti. Riguardo a Scandicci è stato proprio diramato un comunicato sindacale che spiega le principali motivazioni della mancata intesa in un comune in cui c’è consuetudine di negoziazione sociale: il disaccordo sull’aumento dell’addizionale IRPEF e della TARI, la gestione del gruppo delle farmacie comunali. Bisogna segnalare la presenza di un accordo intercomunale di due amministrazioni del Chianti Fiorentino (Barberino Val d’Elsa e Tavarnelle Val di Pesa) in vista di un processo democratico che porti alla fusione dei due comuni, come già accennato in precedenza. Bisogna ricordare che per la contrattazione in questa provincia viene preso come riferimento la piattaforma presentata nel 2012, come si apprende dalle richieste di incontro rivolte alle amministrazioni comunali.

Nella ***provincia di Grosseto*** le delegazioni sindacali sono state attive e hanno inviato a tutte le amministrazioni comunali della provincia la richiesta di un incontro prima della definizione del bilancio preventivo. Da un comunicato sindacale si apprende che sono stati sottoscritti verbali di intesa in sei comuni (Cinigiano, Gavorrano, Monterotondo, Orbetello, Pitigliano, Sorano) e verbali di incontro in altri tre comuni (Magliano, Massa Marittima e Montieri). Sono pervenuti, però, solo i verbali di incontro, per cui, per il momento non sono stati conteggiati nelle precedenti tabelle sulla propensione negoziale i comuni della provincia di Grosseto. Il comunicato sindacale informa anche che, in quasi tutte le riunioni svolte, le amministrazioni comunali si sono mostrate disponibili ad accogliere le richieste del sindacato, non aumentando le tariffe e le imposte locali rispetto all’anno precedente. Inoltre le delegazioni sindacali hanno chiesto un impegno per opportunità di lavoro per lavoratori in CIG, mobilità, disoccupazione. Il comune di Gavorrano ha soddisfatto questa richiesta, aderendo al progetto UTOLY della provincia con i coinvolgimento di tre lavoratori. Viene indicato che nella maggioranza degli incontri la delegazione è stata composta dalla confederazione e dallo SPI. In questa provincia è stata poi organizzata una manifestazione unitaria contro la chiusura degli uffici postali che avrebbe ricadute negative non solo sull’occupazione ma anche sulla qualità della vita dei cittadini, in particolare degli anziani, nell’ambito della campagna condotta a livello regionale dalle federazioni dei pensionati per il mantenimento di sedi postali nelle zone marginali del territorio toscano.

La ***provincia di Livorno*** inverte quel trend decrescente che nel 2014 aveva comportato la mancanza di sottoscrizione di accordi a livello comunale, pur in presenza di attività da parte delle organizzazioni sindacali e delle leghe dei pensionati per concludere delle intese nell’ambito della contrattazione sociale. Pur essendo al di sotto delle medie regionali, in questo territorio si giunge a coprire un quarto dei comuni e della popolazione. Inoltre nei comuni della Val di Cornia (Campiglia, San Vincenzo, Piombino) sono stati attuati dei confronti e buona parte delle proposte sono state accolte, ma per motivi indipendenti dalla volontà delle organizzazioni sindacali, non sono poi state formalizzate in accordi. Nella delibera del comune di Piombino, relativa al bilancio annuale di previsione 2015 e al bilancio di previsione pluriennale 2015-2017, sono previste agevolazioni per le tariffe e per le imposte locali nei casi di disagio economico-sociale, come spiegato nel capitolo 2. I problemi maggiori sono stati con i comuni dell’Elba, tradizionalmente poco inclini alla concertazione, e con il comune di Livorno, dove il sindaco appartiene al Movimento 5 Stelle, notoriamente contrario al confronto con i sindacati. Come in altri territori l’attività si è anche rivolta all’ambito socio-sanitario con la presentazione di una piattaforma sulla realizzazione e sull’organizzazione delle Case della Salute, seguita da una compagna di mobilitazione che si è articolata, nel corso del 2015, secondo varie modalità. Si ricordano di seguito le principali iniziative: sono state organizzate tre manifestazioni pubbliche nei comuni sedi delle conferenze zonali sulla sanità, sono state raccolte oltre 10.000 firme a sostegno della piattaforma, sono state condivise con la maggior parte delle amministrazioni locali le proposte sull’organizzazione delle Case della Salute, è stato cercato un confronto diretto con la direzione dell’ASL 6. Nel 2016, dopo le mobilitazioni territoriali e il presidio unitario davanti alla sede della regione, si è aperto un confronto con la direzione dell’Azienda USL Toscana nord-ovest, che dal primo gennaio 2016 comprende le province di Pisa, Livorno, Massa Lucca. La realizzazione delle Case della Salute è stata inserita fra gli obiettivi dello sciopero generale territoriale del primo luglio 2016.

Nella ***provincia di Lucca*** si verifica una crescita di un certo rilievo nel numero degli accordi siglati che arriva a 15 con la copertura del 45% dei comuni e di tre quarti della popolazione (75%), collocandosi molto al di sopra della media regionale (38%). Questa rilevante copertura della popolazione è dovuta anche all’accordo sottoscritto nel comune capoluogo, dove nel 2014 non era stato possibile un’intesa in quanto l’amministrazione comunale si era presentata solo per la comunicazione di decisioni prese e non modificabili, non rispondenti a criteri di equità, progressività e di mantenimento della spesa sociale. Gli accordi firmati conservano quell’alto livello qualitativo rilevato negli anni precedenti e prendono come riferimento la piattaforma provinciale presentata nel 2014, anche se non esplicitamente citata. Sono, infatti, articolati in diversi paragrafi, con la descrizione in dettaglio delle varie misure concernenti gli ambiti della contrattazione sociale, partendo dalle relazioni tra le parti fino alle iniziative di socializzazione. Anche nel 2015 è rivolta attenzione a due tematiche centrali come la regolazione degli appalti e la lotta all’evasione fiscale. Va, inoltre, tenuto in considerazione che il comune di Barga ha presentato un comunicato con le agevolazioni tariffarie concesse nel 2014 a soggetti in difficoltà (anziani, disoccupati o coinvolti in crisi aziendali) e quello di Capannori un documento consuntivo degli interventi economici e dei servizi erogati nel 2014 distinti per vari capitoli (agevolazioni tariffarie, misure anti-crisi, area materno-infantile, area anziani e non autosufficienza, etc.) La presenza di questi due comunicati istituzionali mette in evidenza l’importanza delle verifiche rispetto a quanto sottoscritto negli accordi.

Nella zona della Versilia sono stati conclusi accordi in tutti i comuni eccetto che in quello di Viareggio perché in dissesto e commissariato, anche se comunque si è cercato di mantenere un rapporto continuo con il commissario straordinario prefettizio. Nel comune di Pietrasanta l’accordo è stato approvato con delibera della giunta comunale, che, dovrebbe, quindi, garantire l’esecutività. Nella Valle del Serchio oltre che intese con singole amministrazioni comunali (Barga, Borgo a Mozzano, Pescaglia), è stato sottoscritto un accordo intercomunale con l’Unione dei comuni della Media Valle del Serchio. Nella tavola sinottica concernente la contrattazione sociale in questa provincia viene fatta anche menzione di un accordo dell’Unione comuni Garfagnana, ma non essendone in possesso non ne è stato tenuto conto nel conteggio.

La ***provincia di Massa*** non vanta una tradizione di negoziazione sociale soprattutto a livello di amministrazione comunale. In passato, l’attività di contrattazione sociale ha riguardato soprattutto l’ambito sanitario, di fronte alla crisi concernente alcune ASL, 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, non si è registrato alcun tipo di accordo, ma nel 2015 si è arrivati alla conclusione di intese in due comuni, che sono i primi due esempi di sottoscrizione di accordi con le amministrazioni comunali in questo territorio. E’ sicuramente un risultato da valorizzare in una provincia in cui era stato finora assente questo tipo di contrattazione, considerando anche la presenza del comune capoluogo, che porta la copertura della popolazione a circa due quinti di quella totale (39%), in linea con la media regionale (38%). Inoltre, è stato presentata una piattaforma a livello provinciale, che, a quanto ci risulta, è il primo documento di tale tipologia redatto in questo territorio. I due accordi, simili nel contenuto, prendono come riferimento due intese firmate a livello regionale: il protocollo sottoscritto con l’ANCI Toscana sui temi della fiscalità locale; il protocollo sottoscritto con Regione Toscana ed Estar per quanto riguarda l’introduzione di clausole sociali negli appalti.

La ***provincia di Pisa*** riesce a conservare all’incirca il numero di comuni coperti del 2014, anno in cui, nonostante i margini ristretti di negoziazione sociale, era l’unica area che aveva incrementato in maniera significativa le amministrazioni comunali coinvolte rispetto al 2013. Si attesta quindi su valori simili al 2014 per quanto riguarda il numero coperti (43% nel 2015 rispetto al 46% del 2014) ma cala notevolmente la popolazione coperta (da 72% del 2014 a 45% del 2015); questo è dovuto, principalmente, all’assenza del comune capoluogo e, secondariamente, di un comune medio-grande come San Miniato. Nel 2014 il comune capoluogo era presente anche se con un verbale di incontro, in cui, comunque, veniva stabilito l’inserimento nella manovra di variazione di bilancio 2014 di alcune proposte dei rappresentanti delle leghe dei pensionati, mentre per altre si prevedeva l’approfondimento nel bilancio 2015, dopo una fase di concertazione. In questa provincia l’iniziativa è partita con la presentazione di una piattaforma unitaria da parte delle organizzazioni sindacali confederali, sulla base della quale è stato richiesto un confronto con tutte le amministrazioni comunali. Nel complesso, come si rileva dal comunicato sindacale diffuso alla fine di novembre 2015, su 37 comuni della provincia solo 5 non hanno accettato il dialogo. Negli altri casi, con l’impegno congiunto dei sindacati confederali e delle leghe dei pensionati, sono stati siglati accordi, oppure sono stati redatti verbali o si sono svolti degli incontri senza accordo o verbale. I temi trattati sono stati quelli propri della contrattazione sociale (fiscalità, politiche sociali, tariffe, etc.) e sono stati acquisiti risultati in termini di progressività nelle aliquote e scaglioni fiscali, di invarianza delle tariffe per i servizi a domanda individuale, di mantenimento dello stanziamento di risorse per le politiche sociali, in particolare per gli anziani e le fasce più deboli della popolazione. Inoltre, il sindacato di questo territorio ha sottolineato l’importanza di chiedere ai comuni firmatari degli accordi e dei verbali incontri di verifica a consuntivo, e il monitoraggio degli effetti derivanti dall’applicazione della nuova regolamentazione ISEE. E’ opportuno ricordare che, nel conteggio dei comuni coperti da contrattazione, è stato tenuto conto solo degli accordi o dei verbali assimilabili ad accordi pervenuti. Come precedentemente visto, dal comunicato sindacale risulta, comunque, una negoziazione sociale più diffusa nel territorio.

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 intese si èinvertito quel trend decrescente che l’aveva portata a non concludere alcun accordo nel 2013. Nel 2015 non si registra una crescita ma vengono mantenute le intese sottoscritte nel 2014 con due amministrazioni comunali (Pescia e Serravalle Pistoiese). Il contenuto degli accordi è simile a quello del 2014, quindi di un buon livello qualitativo, con l’articolazione in paragrafi, in cui sono descritte in maniera dettagliata le varie misure volte alla tutela del welfare locale.

Nella ***provincia di Prato*** non si registra alcun vero e proprio accordo a livello comunale, ma è stata, comunque, svolta, nel corso del 2015 un’intensa attività riconducibile alla contrattazione sociale, che concerne due principali ambiti che passeremo a trattare. In primo luogo, all’inizio dell’anno, sulla base dei protocolli di relazioni sottoscritti nel 2014, è stato chiesto a tutte le amministrazioni comunali l’attivazione di tavoli di confronto per la stesura del nuovo regolamento ISEE. A questa richiesta hanno risposto quattro amministrazioni (Prato, Cantagallo, Vaiano e Vernio) e sono stati redatti dei verbali di accordo, che individuano le iniziative e gli strumenti da adottare per la definizione del regolamento ISEE, all’interno di un processo concertativo.

In questo territorio, la principale attività ha, comunque, riguardato l’ambito socio-sanitario con la campagna “Salviamo la salute”, che è partita con la presentazione un’articolata piattaforma con proposte dettagliate per la contrattazione nel welfare socio-sanitario, della quale si è parlato nel capitolo 2. Sulla base di tale piattaforma, nel periodo di maggio-giugno, sono state raccolte firme in tutta la provincia a sostegno di una petizione al Sindaco e al Presidente del Consiglio Comunale di Prato affinché si facciano promotori presso la Regione Toscana di un progetto che riposizioni la sanità pratese allo stesso livello delle altre ASL toscane, sia come occupazione che come impegni di spesa pro-capite. Inoltre è stata richiesta ai sindaci della provincia di Prato l’attivazione di un confronto sul delicato processo di aggiunta della funzione di gestione a quella già prevista di programmazione nella Società della Salute pratese. Tale richiesta si colloca all’interno di quel percorso negoziale iniziato con il protocollo di intesa del 2013, del quale si è parlato più in dettaglio nel paragrafo sulle delibere nel capitolo 2.

In questa provincia è stata condotta anche un’iniziativa sul disagio abitativo, in cui, da parte della CGIL di Prato insieme al SUNIA di Prato, è stato presentato un documento sulla condizione abitativa ai presidenti e componenti delle commissioni consiliari congiunte 4 e 5 e all’assessore alle politiche sociali del comune di Prato. In tale occasione le commissioni e l’assessore hanno condiviso le proposte e si sono impegnati in merito alle questioni dell’edilizia residenziale pubblica e degli sfratti e dell’emergenza abitativa.

Come riscontrato per Pisa, anche nella ***provincia di Siena*** l'azione di contrattazione sociale è partita con l'invio di una piattaforma a tutte le amministrazioni comunali, in cui erano definite le priorità da affrontare nella discussione tra le parti. Dei 36 comuni solo 20 hanno accettato il confronto e, di questi, 14 hanno sottoscritto un accordo sulle linee di bilancio per l'anno 2015. Con alcune amministrazioni si è trattato della conferma di scelte già effettuate nel 2014 o negli anni precedenti, con altre è stata trovata un’intesa dopo periodi in cui non c’era stata uniformità di vedute. I maggiori confronti si sono svolti sulle decisioni di politica fiscale ('IMU, TASI, TARI, addizionale IRPEF), e sull’accesso ai servizi è stato centrale il tema del nuovo indicatore ISEE. Gli accordi hanno previsto sia impegni immediati, sia impegni che si concretizzano nel tempo. Infatti sono stati affrontati temi importanti come i servizi a rete e in alcuni comuni, nonostante i vincoli del patto di stabilità, sono stati programmati alcuni investimenti, che in molti casi si estendono ad anni successivi al 2015.

Nel comune capoluogo non è stato possibile siglare un’intesa complessiva sul bilancio 2015, ma è stato firmato un accordo specifico sulle quote di compartecipazione ai servizi scolastici per l’anno scolastico 2015-2016. Inoltre è stato redatto un verbale di incontro con l’impegno da parte da parte dell’amministrazione comunale ad affrontare in maniera concertativa la questione della tariffazione TARI. Bisogna poi segnalare che in due comuni (Chianciano Terme e Sovicille) è stato redatto un verbale d'incontro, con i punti di condivisione e di dissenso tra le parti, nella consapevolezza dell’importanza del metodo del confronto. In altri casi non è stato possibile sottoscrivere un’intesa in quanto la convocazione si è trasformata in una semplice comunicazione di scelte già deliberate dal comune che non potevano essere condivise a posteriori, come nel caso di Torrita di Siena.

**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 negli accordi stipulati con le amministrazioni comunali nel corso del 2015, prendendo come riferimento le aree negoziali e le voci tematiche dell’albero logico adottato a livello nazionale, uno schema strutturato su più livelli relativi ai contenuti del processo negoziale.

Come si vede dalla tabella seguente, per le 11 aree tematiche negoziali è stata conteggiata la numerosità delle intese concordate nel 2015 che le citassero almeno una volta.

**Tab. n. 9 - Percentuale delle aree tematiche negoziali di primo livello sul totale degli accordi**

|  |  |
| --- | --- |
| **Aree tematiche negoziali** |  **% sugli accordi totali** |
| **01.** | **Relazioni tra le parti e definizione del processo**  | **89%** |
| **02.** | **Politiche e strumenti della partecipazione attiva** | **33%** |
| **03.** | **Pubblica amministrazione** | **70%** |
| **04.** | **Politiche di bilancio**  | **80%** |
| **05.** | **Politiche socio-sanitarie ed assistenziali**  | **77%** |
| **06.** | **Politiche del lavoro e dello sviluppo** | **52%** |
| **07.** | **Politica locale dei redditi e delle entrate** | **97%** |
| **08.** | **Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità** | **17%** |
| **09.** | **Politiche per la casa e condizione abitativa** | **68%** |
| **10.** | **Politiche dell’infanzia, giovani, educative e dell’istruzione** | **70%** |
| **11.** | **Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza** | **32%** |

In una parte consistente degli accordi (circa il 90%) è presente l’area della relazione tra le parti e definizione del processo negoziale, riferendosi principalmente a valutazioni di premessa, che servono a comprendere lo scenario e i vincoli in cui le amministrazioni comunali operano le loro scelte di bilancio.

Pur in presenza di limitazioni dettate dai patti di stabilità e dalla riduzione dei trasferimenti statali, le amministrazioni, generalmente, affermano il loro impegno a mantenere il livello della spesa sociale, con l’adozione di una politica fiscale locale di tipo progressivo volta alla difesa delle fasce più deboli. Nella premessa, spesso, è anche sottolineata l’importanza del metodo concertativo e del confronto preventivo, dando, quindi, piena legittimazione alle parti sociali.

Oltre a affermazioni generali sulla definizione dei percorsi negoziali, in diversi accordi sono presi in considerazione momenti di confronto su diverse tematiche, con l’attivazione di specifici tavoli, e anche incontri di verifica o approfondimento rispetto ai contenuti acquisiti nell’accordo. Può essere prevista, in termini generici, la verifica sul consuntivo e sull’assestamento di bilancio oppure può essere evidenziata la necessità di riprendere il confronto sull’applicazione delle misure fiscali locali, che richiedono ulteriori incontri dopo il negoziato sul bilancio di previsione. Nel 2015 particolare attenzione in questo senso è stata rivolta all’introduzione della nuova regolamentazione ISEE, argomento che necessita di approfondimenti.

La presenza di questa parte sulle relazioni tra le parti e sulla definizione del processo negoziale è importante perché, come ribadito più volte, è un indicatore, anche se indiretto, della salute delle procedure negoziali. Inoltre la previsione di un monitoraggio e di verifiche delle politiche è fondamentale per consentire al sindacato e ai cittadini di controllare la realizzazione delle scelte definite nelle intese, che, spesso, per le loro caratteristiche, non sono esigibili, come accade nelle disposizioni contrattuali vere e proprie.

Dato che la contrattazione sociale, in genere, riguarda il confronto sul bilancio preventivo anche l’area delle politiche di bilancio è presente in una quota rilevante degli accordi (l’80%, quindi, quattro quinti delle intese). Nelle valutazioni di premessa, spesso, è indicato l’approccio di bilancio che l’amministrazione intende seguire, soprattutto se c’è una trattazione complessiva dei diversi ambiti relativi alle politiche sociali locali. Comunque, anche se, negli accordi, vengono affrontate solo le questioni più rilevanti (concernenti, quindi, le tasse e i tributi locali), in alcuni casi, si possono rilevare delle considerazioni sugli indirizzi di bilancio, che mirano a tutelare la popolazione più bisognosa. Come detto in precedenza, in diversi accordi sono previsti confronti anche sul consuntivo e sugli assestamenti di bilancio, che indicano una risposta positiva, almeno a parole, alle esigenze di verifica da parte del sindacato sulle decisioni concordate.

Dopo questa premessa sulle aree che sono di introduzione negli accordi, nei prossimi paragrafi saranno esaminate i principali ambiti di negoziazione, partendo da quelli maggiormente presenti nelle intese, che rappresentano il cuore della contrattazione sociale, per arrivare a quelli che hanno minore incidenza, ma che, comunque, configurano aspetti che sono di complemento alla soddisfazione delle esigenze di base.

**4.2. Esame delle aree tematiche negoziali**

**Politica locale dei redditi e delle entrate**

Come negli anni precedenti, il maggior confronto tra organizzazioni sindacali e amministrazioni comunali è avvenuto sulle scelte di politica fiscale, che nel 2015 arriva a coprire la quasi totalità degli accordi (97%). Il contesto rimane quello di una complessa situazione economico-finanziaria in cui diminuiscono i trasferimenti statali verso gli enti locali e, per contro, questi ultimi devono operare il versamento di rilevanti somme verso lo Stato centrale. Si sta verificando una riduzione degli spazi di autonomia delle istituzioni locali, con la sottrazione di risorse ai sistemi locali e alla loro popolazione.

Pertanto l’iniziativa sindacale si è rivolta, in primo luogo, verso una politica difensiva che però, in molti casi, è riuscita a mantenere invariate rette, tasse e tariffe comunali a parità di prestazioni e servizi. Il primo impegno è stato quello di richiedere una politica fiscale locale basata sull’equità a tutela delle categorie più deboli come famiglie a basso reddito, gli anziani, i lavoratori colpiti dalla crisi (in cassa integrazione, mobilità, disoccupati). A fronte di minori risorse destinate agli enti locali, bisogna anche segnalare il configurarsi di maggiori necessità da parte dei cittadini, dato l’aumento di persone che si trovano al di fuori del mercato del lavoro. La conferma di decisioni di politica fiscale e di spesa prese in anni precedenti è un risultato che deve essere valorizzato e tenuto in considerazione. Nei casi in cui c’è stata una rimodulazione verso l’alto, l’obiettivo è stato quello di mantenere, o addirittura migliorare, i servizi sociali e si è, comunque, cercato di non aggravare le fasce più vulnerabili. Si riporta un esempio tratto dall’accordo con il comune di Pescia concernente l’addizionale IRPEF, che viene aumentata per consentire il mantenimento e, se possibile, il potenziamento dei servizi pubblici. Viene, comunque, previsto un aumento di mille euro della soglia di esenzione di legge dell’imposta per i redditi dei pensionati ed incapienti, al fine attenuare il loro disagio.

Come di consueto, le voci di politica fiscale maggiormente trattate sono l’IMU, la TASI, l’addizionale IRPEF, e, nel campo delle tariffe dei servizi pubblici, la tassa sui rifiuti, la TARI. In alcuni accordi è presente anche il tema delle utenze domestiche, affrontato dal punto di vista dei contributi comunali per il pagamento delle bollette dei soggetti in difficoltà, all’interno dei fondi anti-povertà o fondi anticrisi.

Ampio spazio viene dato anche alla compartecipazione ai costi del welfare, ossia 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.

L’indicatore ISEErimane lo strumento adottato in modo pressoché uniforme in tutta la regione per definire varie misure quali: 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. Naturalmente, data l’introduzione della nuova regolamentazione ISEE, in buona parte degli accordi vengono stabiliti dei criteri di massima anche sulla base di quanto deciso negli anni precedenti, ma sono previsti dei tavoli di confronto per approfondire la materia oppure delle verifiche.

Se nel 2014 la necessità di incontri e verifiche dopo il negoziato sul bilancio di previsione riguardava prevalentemente l’argomento della TASI, data la recente introduzione, nel 2015 l’attenzione si sposta sull’applicazione del nuovo ISEE.

In alcuni accordi, riguardo all’ISEE, viene posta l’attenzione non solo in termini di livello di accesso all’esenzione o al contributo, ma anche dal punto di vista della derivazione del reddito. Si possono riportare degli esempi. In un comune della provincia di Siena, è inserita l’esenzione per l’addizionale IRPEF fino a 10.000 euro ma esclusivamente per i redditi da lavoro dipendente e pensioni. In altri accordi, ad esempio della provincia di Lucca, il riconoscimento di esenzioni e agevolazioni tariffarie è ammesso solo per coloro che percepiscono redditi da pensione, lavoro dipendente, parasubordinato, cassintegrazione, disoccupazione, e assimilabili. Si considera, quindi, che tali categorie non possano fornire dati non corretti sul livello effettivo del reddito, quindi siano le uniche alle quali possano essere consentite delle agevolazioni. E’ interessante notare, come sempre nella provincia di Lucca, venga data importanza a degli indicatori indiretti del livello del reddito. Nelle intese di questo territorio è ricorrente la precisazione che le agevolazioni non vengono riconosciute a coloro che hanno acquistato, dopo una certa data, beni immobili o autoveicoli e motocicli di nuova immatricolazione oltre una certa cilindrata.

Si può poi ricordare che, riguardo al nuovo ISEE sono state presentate delle osservazioni da parte dello SPI della provincia di Livorno, che evidenziano alcune problematicità della nuova articolazione di questo strumento. Uno dei punti in discussione è l’ampliamento della definizione di reddito con l’inclusione delle prestazioni non soggette a imposizione Irpef (assegni sociali, pensioni invalidità, accompagnamento, ecc.) e tutti i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo di imposta (contribuenti minimi, cedolare secca, premi produttività, ect.).

In linea con quanto stabilito dalle raccomandazioni sulla contrattazione sociale a livello nazionale, è ricorrente il tema del contrasto all’evasione fiscale e tributaria, anche se, in alcuni casi trattato solo in termini generici. In una situazione di minori fondi a disposizione, diventa sempre più importante recuperare risorse da destinare alla spesa sociale, oppure verso la tutela del lavoro, come si verifica in alcuni accordi che prevedono anche agevolazioni per imprese che assumono a tempo indeterminato. In determinati accordi sono descritte nel dettaglio le attività anti-evasione in convenzione con l’Agenzia delle Entrate e all’interno del progetto regionale TOSCA, con specifici percorsi formativi rivolti ai dipendenti comunali. La Regione Toscana, a partire dal 2008, ha indirizzato le amministrazioni comunali verso la lotta contro l’evasione, ponendo l’accento sullo svolgimento in forma associata.

Ai fini della verifica del lavoro svolto, in alcuni accordi sono presenti pure i risultati di precedenti attività anti-evasione con l’indicazione delle somme recuperate e della loro destinazione. L’azione di monitoraggio necessita, però, di una maggiore formalizzazione, come ricorda un comunicato dello SPI regionale sull’argomento. Nonostante gli impegni previsti dagli accordi sottoscritti con l’ANCI nel 2014 e nel 2015, non è stata effettuata un’attività di verifica in maniera strutturata e non esistono cifre definitive al riguardo.

Il comunicato dello SPI mette, inoltre, l’accento sul fatto che queste attività riguardano il recupero di tributi di competenza delle amministrazioni, quindi nel caso dei comuni ICI-IMU e TOSAP-COSAP.

Esiste però un altro tipo di attività di accertamento fiscale e contributivo che i comuni possono svolgere per lo Stato centrale, e l’aspetto importante è che il contributo riconosciuto a ogni comune è il totale dell’importo dell’evasione fiscale e/o contributiva che è stata accertata. Con lo svolgimento di questo genere di attività i comuni potrebbero, quindi, disporre di risorse da indirizzare verso la spesa sociale.

I dati forniti dal Ministero dell’Interno sull’attività di accertamento svolta dai comuni nel 2014 indicano che in Toscana solo 51 comuni su 279 hanno effettuato iniziative contro l’evasione. Inoltre i risultati ottenuti sono di lieve entità e solo 3 comuni sono riusciti a recuperare somme superiori a 100.000 euro: Firenze 139.016,11; Arezzo 235.644,33; Prato 624.389,72. Come si vede si tratta di comuni capoluogo, quindi, con una organizzazione più strutturata e con maggiori possibilità di svolgere questa attività anti-evasione. I comuni di dimensioni più piccole potrebbero effettuare queste attività in forma associata, come già avviene in alcuni territori per i tributi di propria competenza.

L’opportunità di utilizzare somme recuperate per conto dello Stato centrale è, quindi, una tematica che può diventare rilevante nella contrattazione sociale. Le amministrazioni comunali potrebbero essere invitate a svolgere sempre più questa attività di accertamento, al fine di disporre di risorse a favore di interventi nel sociale.

**Politiche socio-sanitarie e assistenziali**

Come rilevato nei rapporti della contrattazione sociale a livello nazionale, le politiche socio-sanitarie e assistenziali rappresentano il cuore della contrattazione sociale territoriale, insieme alle politiche fiscali tributarie e tariffarie. Nel 2015, in Toscana questa area continua a essere uno dei temi principali della negoziazione sociale, comparendo in circa l’80% delle intese.

Come detto in precedenza, l’obiettivo prioritario è quello del mantenimento del livello dei servizi, quindi anche delle prestazioni socio-assistenziali, pur in presenza di tagli dei trasferimenti statali. In alcuni accordi, oltre alle affermazioni generiche, sono descritte più nel dettaglio le tipologie di intervento che nel caso dell’assistenza in strutture residenziali, semiresidenziali o di quella domiciliare spesso sono collegate con le misure per la non auto-sufficienza. Per quanto riguarda i servizi territoriali l’attenzione è rivolta alle Case della Salute, considerate di vitale importanza nella riorganizzazione del sistema sanitario toscano.

La tematica delle Case della Salute, sia dal punto di vista della realizzazione che da quello dell’organizzazione, è legata, infatti, alla questione della programmazione dei servizi e delle prestazioni. In alcuni accordi della provincia di Livorno viene proprio sottolineato come, in questo territorio, manchi un progetto strategico complessivo in ambito socio-sanitario. Il sistema dei servizi deve essere, quindi, rivisto all’interno di una trattativa complessiva relativa al Piano attuativo dell’ASL 6. La piattaforma presentata nella provincia di Livorno, con la conseguente campagna di mobilitazione, è stata proprio un’iniziativa per indirizzare l’attenzione delle amministrazioni su questa problematica al fine di darne una soluzione.

In altre territori, ad esempio nella provincia di Lucca, la tematica della programmazione è declinata secondo il livello dei piani di zona e/o distrettuali. Infatti viene affermato il conferimento della spesa socio-assistenziale all’ambito di zona in un’ottica di integrazione socio-sanitaria, con previsti effetti di efficienza e di contenimento della spesa.

Come negli anni passati sono presenti interventi di contrasto alla povertà con l’istituzione, in molti casi, di specifici fondi. In diversi accordi sono dettagliate le misure di sostegno, che consistono principalmente in contributi economici una tantum (per il pagamento di rette, tariffe, utenze domestiche, affitti), ma si rilevano anche contributi in beni di prima necessità come pacchi alimentari, vestiario, etc. .

**Politiche dell’infanzia, giovanili, educative e dell’istruzione**

Le politiche educative sono presenti in più di due terzi degli accordi (70%), e anche per quanto riguarda questa area, in un’ottica di tenuta del welfare locale, l’obiettivo principale è quello di mantenere invariati i costi di compartecipazione a parità di offerta del servizio. In particolare si tratta delle rette degli asili nido e di servizi come mensa e trasporto scolastico, aree di competenza comunale. E’un ambito importante per la negoziazione sociale, come sottolinea il sesto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale a livello nazionale, basandosi su dati Istat. Agli asili nido e agli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia è dedicato circa il 18% delle risorse rivolte dai comuni al welfare locale e il 46% della spesa per l’area “famiglia e minori”.[[6]](#footnote-6)

Come per gli anni precedenti, in diverse intese, oltre alle affermazioni generiche di impegno da parte delle amministrazioni, sono presenti tabelle di determinazione delle agevolazioni e delle esenzioni in base agli scaglioni ISEE, ai fini della tutela dei nuclei famigliari più bisognosi. Come detto in precedenza, le incertezze applicative derivanti dall’introduzione del nuovo ISEE impongono la necessità di incontri di verifica al riguardo.

In generale l’attenzione è, quindi, rivolta principalmente all’accesso ai servizi educativi e alla compartecipazione ai costi, nell’ottica di garantire la soddisfazione almeno dei bisogni di base. In alcuni accordi la prospettiva si amplia e sono inseriti interventi più qualitativi per l’integrazione di minori disabili, stranieri, o in condizioni di disagio familiare con problemi psico-pedagogici. Si cerca, quindi, di affrontare la condizione del minore nella sua interezza, considerando diversi aspetti.

**Pubblica amministrazione**

Come osservato nei rapporti a livello nazionale, le politiche locali relative alla Pubblica amministrazione si configurano sempre più come un ambito importante per l’attività di negoziato sindacale, a causa di vari fattori: le spinte di riforma derivate dal Testo unico degli enti locali, le misure di trasformazione delle province, la riorganizzazione del sistema socio-sanitario locale, le minori risorse a disposizione degli enti locali. Anche in Toscana, questa area ha un’incidenza di una certa entità, comparendo in più di due terzi delle intese (70%).

Una tematica ricorrente negli accordi è quella delle gestioni associate tra comuni ai fini sia di una razionalizzazione delle risorse che di una uniformazione dei servizi, anche se spesso si tratta di affermazioni generiche circa un impegno in tal senso da parte delle amministrazioni comunali, in particolare quelle facenti già parte di Unioni di comuni, ad esempio la Valdera o la Valdichiana senese. Si è visto nel capitolo 3 come dal 2013 sono avvenute delle fusioni tra comuni al fine di una gestione unitaria dei servizi.

Negli accordi della provincia di Livorno sono descritti i diversi aspetti della tematica dell’associazionismo. Il perdurare della crisi economica e i tagli della spesa pubblica rendono sempre più necessaria l’associazione tra comuni al fine non solo di garantire i servizi, a tutela dei soggetti più fragili, ma anche di ottimizzare le prestazioni, cercando di ricorrere in misura minore a esternalizzazioni e appalti che non hanno conseguito, nel corso del tempo, i risultati sperati.

Come anticipato nella parte sulle politiche del lavoro, alcune intese danno spazio alla tematica della regolamentazione degli appalti, in cui sono incluse misure a favore della stabilizzazione del lavoro e del rispetto delle norme di salute e sicurezza. In alcuni casi si cerca di promuovere l’inserimento socio-lavorativo, prevedendo l’affidamento diretto di piccoli lavori a cooperative sociali.

Le questioni concernenti la formazione e l’organizzazione del personale continuano a essere collegate ai provvedimenti di contrasto all’evasione fiscale, tramite coordinamento tra settori dell’amministrazione, sia a livello locale che nazionale, con relative banche dati. E’interessante notare come in alcuni accordi, si parli, direttamente o indirettamente, anche della necessità di riduzione della spesa corrente tramite una razionalizzazione della struttura amministrativa, con miglior utilizzo delle professionalità interne.

**Politiche abitative e del territorio**

L’area delle politiche abitative e del territorio è presente in più di due terzi degli accordi (68%), e la preminenza spetta sempre alle politiche per la casa e la condizione abitativa, tematiche rilevanti per la contrattazione sociale.

In particolare l’attenzione è rivolta ai contributi per gli affitti, misura di sostegno ai nuclei in difficoltà, spesso presente negli interventi a tutela delle fasce più bisognose della popolazione. In diversi accordi, all’interno del bilancio di previsione, è previsto uno specifico contributo affitti, che in alcuni casi può essere collegato a misure per far fronte all’emergenza abitativa anche tramite interventi di edilizia sociale (destinati prevalentemente agli anziani, ma anche per le giovani coppie) e, nella provincia di Lucca, tramite la Fondazione Casa.

In alcuni territori viene dato risalto anche alle politiche ambientali, non solo nell’ambito della questione dello smaltimento dei rifiuti, ma anche della gestione idrica e dell’energia elettrica.

Come in anni passati, in alcune intese, è presente la tematica della mobilità urbana ed extra-urbana, prevalentemente rivolta all’ampliamento del servizio pubblico verso punti essenziali e di valenza sociale come le strutture ospedaliere.

Pur in presenza di vincoli del patto di stabilità, in alcune aree si è cercato di programmare degli investimenti che si estendono ad anni successivi al 2015 e che riguardano il recupero urbano e del territorio. Nelle opere pubbliche, oltre a lavori di manutenzione, sono presenti interventi che hanno valenza sociale come la ristrutturazione di edifici scolastici, di strutture ospedaliere, l’abbattimento di barriere architettoniche. Naturalmente la realizzazione di opere pubbliche ha anche l’obiettivo di promuovere lo sviluppo e il lavoro.

**Politiche del lavoro e dello sviluppo**

Come rilevato nei rapporti a livello nazionale, le amministrazioni comunali non hanno rilevanti possibilità di incidere nel campo delle politiche del lavoro e dello sviluppo. Sono, quindi, ristretti gli interventi di programmazione dello sviluppo e di aiuto alle imprese, anche per le limitazioni date dal patto di stabilità e dalle difficoltà di bilancio. Come detto nella parte sulle politiche abitative e del territorio, in alcune zone si è attuata una programmazione pluriennale di opere pubbliche, che consegue anche l’obiettivo di favorire lo sviluppo e la tenuta del mercato del lavoro. In combinazione possono essere previste azioni di promozione territoriale per potenziare il turismo, risorsa importante di questa regione.

Le politiche del lavoro e dello sviluppo sono, comunque, trattate nella metà degli accordi (52%). L’intervento maggiore si rileva nelle azioni di sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali e occupazionali. In diversi accordi nel 2015 continuano a esser 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 famigliari 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 i profili deboli del mercato del lavoro (disoccupati, cassa integrazione straordinaria o in deroga, cassa integrazione ordinaria).

Le azioni per l’inserimento lavorativo sono poco legate a strategie di politica attiva del lavoro e riguardano prevalentemente progetti speciali di inserimento socio-lavorativo, che in molti casi sono rivolti ai giovani e hanno la forma di tirocini, occasioni di formazione e primo impiego per i giovani all’interno di progetti della Regione Toscana, come ad esempio Giovani Si.

Le misure volte al contrasto della precarietà e al rispetto delle norme di salute e sicurezza, sono in genere collegate alla regolamentazione degli appalti dei servizi della pubblica amministrazione. In alcuni accordi sono, infatti, trattate specificatamente 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, con un impegno da parte delle amministrazioni comunali a un confronto preventivo con le organizzazioni sindacali.

Come detto in precedenza, in alcuni casi, la voce della stabilizzazione del lavoro è legata anche alla concessione di agevolazioni alle imprese che assumono a tempo indeterminato.

**Politiche e strumenti della partecipazione attiva**

L’area delle politiche e degli strumenti della partecipazione compare in circa un terzo degli accordi (33%) e, come riscontrato anche a livello nazionale, in questo ambito, le tematiche maggiormente presenti negli accordi continuano a essere le seguenti: la promozione del terzo settore; i percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini. La promozione del terzo settore idealmente dovrebbe configurarsi come misure di sostegno all’associazionismo e al volontariato di solidarietà sociale, ma spesso in realtà assume la forma di contributi per interventi di tipo sociale, in particolare verso le fasce più deboli come anziani, disabili, persone non autosufficienti. Il settore non-profit svolge, quindi, una funzione di supplenza nella fornitura di determinati servizi, che dovrebbero essere di competenza dell’ente locale. La voce dei percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini può comprendere diverse attività che vanno dai servizi puramente informativi come gli URP fino alla realizzazione di tutte le fasi di un processo partecipativo. In genere, nelle intese esaminate, indica le iniziative di divulgazione dei contenuti delle intese rivolte ai cittadini destinatari, dato che è importante che la popolazione sia consapevole dei benefici derivanti dalla contrattazione sociale.

Bisogna segnalare che in alcuni accordi, compaiono riferimenti al bilancio sociale, visto all’interno di un rafforzamento dei percorsi di partecipazione delle parti sociali alla redazione dei bilanci. Si tratta di pochi accordi, ma è comunque un segnale positivo rispetto alla situazione del 2014, in cui questa voce era completamente assente.

**Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza**

Le politiche culturali, di socializzazione e sicurezza sono trattate in quasi due terzi degli accordi (32%), con la preminenza data alle iniziative di socializzazione, in particolare la promozione del turismo sociale rivolto prevalentemente agli anziani. Si registrano anche altre tipologie di iniziative a favore di: centri di aggregazione per i giovani, centri e soggiorni estivi per i minori, sport di base. In un contesto di minori risorse disponibili, le amministrazioni privilegiano le iniziative che rientrano nella programmazione in campo sociale rispetto a quella culturale.

**Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità**

L’area riguardante il contrasto delle discriminazioni e a favore delle pari opportunità compare nel 17% degli accordi. Nelle intese esaminate, per questo ambito, si fa riferimento principalmente a iniziative per le pari opportunità e integrazione, che in genere riguardano l’inserimento scolastico di alunni con disabilità, con particolari problematiche, oppure stranieri, quindi in collegamento con le politiche educative, nell’ambito del diritto allo studio.

E’ interessante notare che, in tre accordi, viene affrontata la tematica della violenza contro le donne. In un caso viene citato il protocollo di intesa tra i comuni della provincia di Livorno con l’ASL6, le forze dell’ordine, l’Ufficio scolastico provinciale, per tutelare le vittime della violenza di genere. Nell’altro, sempre nella provincia di Livorno, si parla di un progetto intercomunale di realizzazione di una struttura protetta di accoglienza. Anche in un comune della provincia di Lucca è trattato l’argomento della violenza di genere, con l’impegno da parte dell’amministrazione a diffondere, in primo luogo, la cultura della parità e riproporre il bando per l’apertura di uno sportello di consulenza psicologica gratuita per le donne vittime di violenza, da affiancare a quello già presente di consulenza legale.

Si tratta di pochi accordi, ma bisogna ricordare che, nella contrattazione sociale del 2014, era completamente assente la voce della violenza contro le donne.

**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 - SPI CGIL – CGIL (2015), *Sesto 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.

IRES Toscana - SPI CGIL Toscana - CGIL Toscana - Funzione Pubblica CGIL Toscana (2015), Quarto rapporto sulla contrattazione sociale in Toscana anno 2014.

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.

1. 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. [↑](#footnote-ref-1)
2. IRES - SPI CGIL – CGIL (2011), *Secondo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma, pag.20. [↑](#footnote-ref-2)
3. Nel 2013, in un contesto di riorganizzazione della sanità e delle aree vaste, i sindacati sentirono l’obbligo di farsi portatori degli interessi dei cittadini e di avere un ruolo sempre più attivo anche in questo ambito. [↑](#footnote-ref-3)
4. La definizione di accordo nelle sue varie accezioni e definizioni è trattata nel capitolo 1, in particolare nel paragrafo 1.2. [↑](#footnote-ref-4)
5. La parte più strettamente di contenuto è affrontata nel paragrafo 3.5. “Una panoramica dei territori”. [↑](#footnote-ref-5)
6. IRES - SPI CGIL – CGIL (2015), *Sesto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma. Sono citati i dati i dell’ultimo rapporto Istat disponibile su questo argomento Istat, *L’offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2012/2013*, consultabile a <http://www.istat.it/it/archivio/129403> . [↑](#footnote-ref-6)