



## **8° Rapporto sulla Contrattazione sociale in Piemonte**

### **Sintesi**

**CGIL PIEMONTE, Claudio Stacchini**

**SPI CGIL PIEMONTE, Piero Bosi**

**Ires Morosini, Francesco Montemurro**

Maggio 2016

A cura di Alessia Bianco Dolino e Francesco Montemurro

## INDICE

Introduzione	p. 3
Il contesto	3
La negoziazione sociale in Piemonte	
Il quadro statistico generale: un confronto sul quadriennio 2012-2015	6
Enti coinvolti nella pratica della negoziazione e caratteristiche della rappresentanza sindacale	7
La distribuzione degli accordi nelle province piemontesi	7
Le caratteristiche dei comuni coinvolti nell'attività di contrattazione	11
Le aree tematiche della contrattazione	15
I pre-stanzamenti di spesa	21
Il contenuto e la struttura degli accordi siglati nel corso del 2015	22
Le caratteristiche dell'attività negoziale svoltasi nel 2015 in Piemonte: accordo di contenimento, propositivo e progettuale	28
L'analisi dei bilanci dei comuni piemontesi	28
Conclusioni: aree di miglioramento e nuove opportunità per la negoziazione sociale in Piemonte	31

Anche per quest'anno l'Osservatorio sulla contrattazione sociale, istituito presso l'IRES Lucia Morosini prosegue il lavoro di analisi e monitoraggio dell'attività di contrattazione sociale territoriale in Piemonte, iniziato alla fine degli anni '90. Il rapporto annuale, pubblicato a partire dal 2009, giunge qui alla sua 8° edizione. Nelle pagine che seguono verranno presentati i principali risultati dell'analisi dei documenti prodotti in sede di contrattazione sociale nel corso del 2015. Il 2015 segna una importante ripresa dell'attività negoziale che, al contrario, aveva subito una forte contrazione dopo il 2012. Al fine di meglio caratterizzare questa importante ripresa si è scelto di sviluppare un'analisi comparata delle caratteristiche dell'attività negoziale nel quadriennio 2012, 2013, 2014 e 2015. Ciò con l'obiettivo di identificare possibili aree di miglioramento e buone pratiche finalizzate al miglioramento sia in termini di contenuto, sia in termini di copertura e diffusione territoriale dell'attività negoziale.

Il rapporto integrale è strutturato come segue. La prima parte è dedicata alla descrizione del contesto sia istituzionale, sia socio-economico in cui l'attività di contrattazione si svolge. Viene, quindi, proposta una ricostruzione dei principali vincoli normativi che condizionano le scelte amministrative e politiche degli enti locali (cfr. *Il quadro politico-istituzionale*). Segue l'analisi dei principali indicatori socio-demografici ed occupazionali della regione Piemonte. Ciò al fine di offrire una valutazione delle condizioni di vita e dei principali bisogni della popolazione interessata dall'attività di negoziazione sociale (cfr. *Un'analisi socio-economica della regione Piemonte*).

La seconda parte del rapporto integrale è, invece, dedicata all'analisi dei documenti prodotti in sede contrattuale. Prima sarà presentata un'analisi quantitativa degli accordi sottoscritti nel corso del 2015 comparando il 2015 con il triennio precedente 2012, 2013, 2014. In particolare, si concentrerà l'attenzione: sulla diffusione territoriale dell'attività negoziale nelle diverse province, sulle caratteristiche degli enti coinvolti in processi di contrattazione sociale, in particolare, i comuni e sulle principali tematiche oggetto di confronto tra organizzazioni sindacali ed enti locali (cfr. *Il quadro statistico generale: un confronto sul quadriennio 2012-2015*). In seguito concentreremo l'attenzione sul contenuto e sulla struttura degli accordi siglati nel corso del 2015. In questo senso, l'analisi qualitativa ci ha permesso di identificare tre tipi di accordo – difensivo, propositivo e progettuale – utili a precisare i punti di forza e i punti di debolezza dell'attività negoziale (cfr. *Il contenuto e la struttura degli accordi siglati nel 2015*).

In conclusione, a partire dall'analisi presentata in precedenza ed alla luce dello specifico contesto socio-economico ed istituzionale in cui la negoziazione sociale si svolge, saranno identificate le aree di miglioramento e le buone pratiche che potrebbero qualificare maggiormente l'attività negoziale sia in termini di contenuto, sia in termini di diffusione e copertura territoriale (cfr. *Conclusioni: aree di miglioramento e nuove opportunità per la negoziazione sociale in Piemonte*).

## **Il contesto**

### **Il quadro politico-istituzionale**

Le modalità di realizzazione della negoziazione sociale risentono fortemente delle scelte politiche ed economico-finanziarie adottate negli ultimi anni dai governi nazionali. Gli effetti per gli enti locali che derivano dall'approvazione della Legge di stabilità per il 2016 (legge n 208 del 28 dicembre 2015) devono essere esaminati alla luce del disposto del Decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126, che reca modifiche al D.Lgs. n. 118/2011 (disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi) e della recente determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni (legge n. 42 del 5 maggio 2009, delega al Governo in materia di federalismo fiscale).

In primo luogo, a seguito dell'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione (anche se l'effettività della norma è prevista nel 2018) è cambiato il tipo di apporto che gli enti locali forniranno alle politiche di risanamento e contenimento della spesa pubblica. **Il Patto di Stabilità**, basato sul regime dei saldi di spesa, **viene sostituito con un saldo non negativo tra entrate e spese finali basato sulla competenza** (al netto delle voci relative all'accensione o al rimborso di prestiti) senza considerare la cassa e le partite correnti. L'applicazione del principio del pareggio consentirà agli enti territoriali di utilizzare l'avanzo di amministrazione per finanziare gli investimenti e di calibrare meglio la programmazione. Tale disciplina consentirà alle Regioni di autorizzare gli Enti Locali del proprio territorio a peggiorare il saldo, per

permettere un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, del medesimo saldo dei restanti Enti Locali della Regione e della Regione stessa. La norma specifica che gli spazi finanziari ceduti dalla Regione agli Enti Locali del proprio territorio sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti e dai Comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011.

*Le nuove regole per i bilanci degli enti territoriali: l'armonizzazione contabile.*

Il 1° gennaio 2016 è inoltre entrata in vigore la riforma sull'armonizzazione contabile degli enti territoriali e dei loro enti strumentali, avviata dal decreto legislativo n.118 del 23/06/2011. I bilanci ora hanno caratteristiche omogenee e confrontabili tra loro, anche al fine del **consolidamento delle scritture contabili di tutte le amministrazioni pubbliche.**

Le nuove disposizioni provocheranno riflessi importanti nelle politiche locali e, dunque, nei processi di negoziazione sociale: i principi del consolidamento dei conti della pubblica amministrazione obbligheranno gli enti locali ad apportare variazioni significative alle scritture contabili e, soprattutto, **a un cambio di mentalità contabile e in termini di programmazione di bilancio.** L'obiettivo prioritario è **allineare maggiormente la programmazione finanziaria a quella socio-economica**, sia attraverso la drastica riduzione dei residui in entrata e in uscita, sia mediante la contabilizzazione, in capo all'ente di riferimento, delle operazioni che si riferiscono alle società controllate, sia infine obbligando l'ente territoriale ad agganciare il processo di realizzazione degli investimenti a un efficace e rigido cronoprogramma degli interventi.

Una delle principali leve che consentiranno il conseguimento di tali obiettivi è il **principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata** (maggiore attenzione alla cassa), che solleciterà i comuni a impegnarsi al massimo per il superamento dei ritardi nei pagamenti e nelle riscossioni, dunque per l'attuazione dei programmi socio-economici predisposti annualmente. In base a questa norma è previsto che gli enti territoriali registrino nella contabilità solo le obbligazioni attive (accertamenti) e passive (impegni) giuridicamente perfezionate; la registrazione dovrà avvenire nel momento in cui l'obbligazione sorge ma con l'imputazione all'esercizio nel quale essa viene a scadenza.

Il fulcro della programmazione degli enti locali è il Documento Unico di Programmazione (DUP), che servirà a sviluppare e concretizzare le linee strategiche di mandato nonché la programmazione operativa, individuando le principali scelte che caratterizzano il programma dell'Amministrazione in coerenza con il quadro normativo di riferimento e gli indirizzi della programmazione regionale.

I nuovi bilanci degli enti locali creano dunque i presupposti:

- per leggere in modo più coerente i flussi finanziari sottesi alla programmazione socio-economica;
- per valutare l'impatto dell'azione comunale nei confronti della popolazione e in generale della comunità locale;
- per promuovere il potenziamento della programmazione comunale, anche sollecitando una nuova articolazione organizzativa dell'ente.
- per promuovere il potenziamento della programmazione comunale, anche sollecitando una nuova articolazione organizzativa dell'ente.

*Le recenti innovazioni introdotte nell'ordinamento degli enti locali: i fabbisogni standard*

Un'altra innovazione avrà un impatto significativo sulle politiche di bilancio degli enti locali, questa volta però apportando profonde modifiche ai meccanismi di ripartizione delle spese. I "fabbisogni standard" costituiscono infatti i nuovi criteri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, allo scopo di pervenire al graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Questo superamento costituisce uno dei principali obiettivi del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale, orientato alla sostituzione del sistema di finanza derivata con l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a enti locali e Regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di

coesione sociale. I criteri generali di delega recati dalla legge n. 42/2009 e attuati dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, hanno introdotto il parametro del fabbisogno standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali e la “perequazione della capacità fiscale”, per il finanziamento delle altre funzioni. In sostanza, in sostituzione del costo storico (che indica quanto storicamente si è speso per un determinato servizio: quanto veniva trasferito ai vari enti territoriali sotto forma di trasferimenti dipendeva da quanto un ente aveva speso nell’anno precedente) si avrà un costo standard, in base al quale il costo di un determinato servizio dovrà avvenire nelle migliori condizioni di **efficienza e appropriatezza**, garantendo i livelli essenziali di prestazione.

Il calcolo dei fabbisogni standard poggia sull’idea che le necessità finanziarie di un Ente Locale sono espressione dei servizi offerti, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociali, economici e demografici della popolazione residente.

Per la determinazione dei fabbisogni standard sono stati utilizzati i dati di spesa storica, tenendo conto dei gruppi omogenei nonché della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata, considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione ai specifici fattori, espressamente indicati<sup>1</sup>. La rilevazione dei fabbisogni standard può incidere in modo significativo sui processi di negoziazione sociale. Per poter avere un’informazione più completa occorre però conoscere un altro elemento: la capacità fiscale standard dell’ente, ovvero la quantità di risorse di cui l’ente poteva disporre senza esercitare alcuno sforzo fiscale (o, più correttamente, un sforzo fiscale superiore a quello medio). In altri termini per capacità fiscale standard si intende il valore attuale massimo del gettito da entrate proprie prodotto da un Comune nel lungo periodo.

Dal 2016 i fabbisogni standard dei Comuni, insieme alla stima della capacità fiscale, saranno utilizzati per ripartire una quota (il 30%) del Fondo di Solidarietà comunale, consentendo così il graduale superamento del criterio della spesa storica, ritenuto una delle principali cause d’inefficienza nella gestione della spesa da parte dei governi locali e d’iniquità nella distribuzione delle risorse statali. Le modalità di determinazione dei fabbisogni standard adottate dallo Stato non soddisfano pienamente tutti gli esperti e gli addetti ai lavori (parzialità delle informazioni rilevate, enfasi sugli aspetti quantitativi, ecc.). Occorre tuttavia notare che il sistema di variabili rilevate per il calcolo dei fabbisogni standard è molto ampio (prevede la rilevazione attraverso questionario di informazioni sui servizi prestati, quelli esternalizzati, le caratteristiche della popolazione, ecc.) ed è stato condiviso dall’Associazione nazionale dei comuni (Anci)..

Inoltre, fabbisogni standard e capacità fiscali standard sono, proprio in quanto stime, certamente imperfetti. I risultati raggiunti sono sicuramente da affinare e la stessa normativa permette di intervenire progressivamente in questo senso, in primo luogo attraverso gli aggiornamenti periodici dei dati di base. In conclusione, i fabbisogni standard ci orientano sulle sensibilità di spesa del Comune, occorre però sempre approfondire gli aspetti qualitativi sottesi ai flussi di spesa per esprimere un giudizio in termini di efficacia ed efficienza.

---

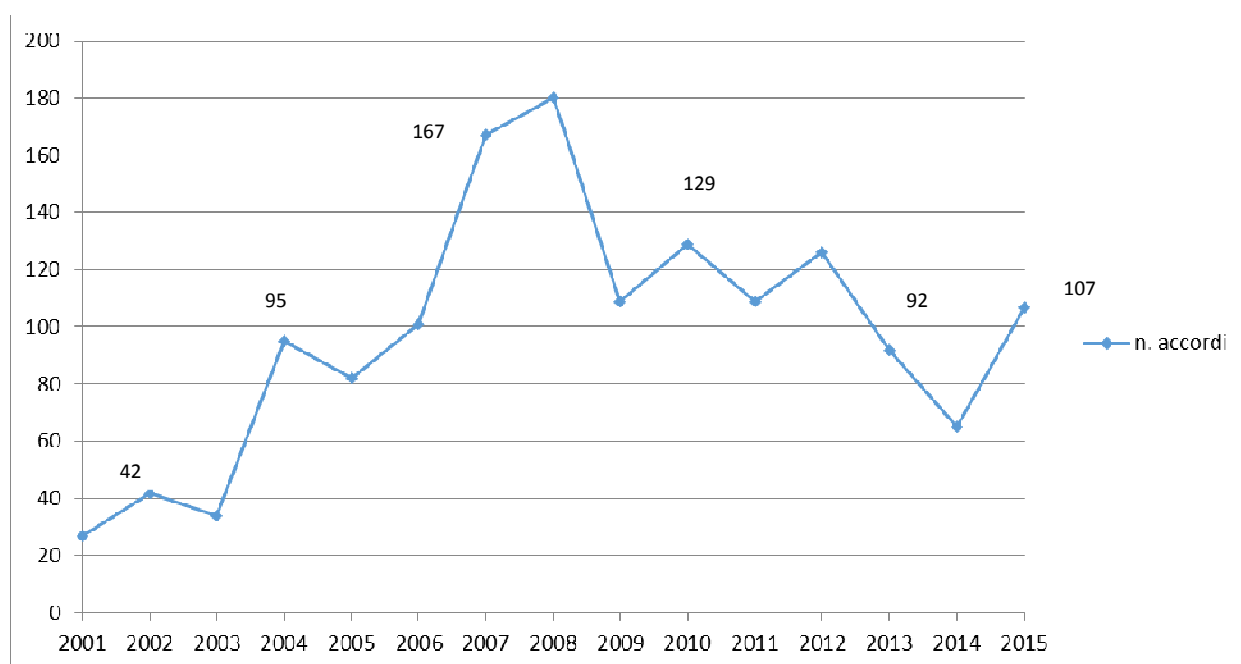
<sup>1</sup> In particolare, per quanto riguarda i comuni sul calcolo dei fabbisogni standard incidono i seguenti fattori: il numero della popolazione residente per il 20%, i servizi offerti per il 13,7%, la morfologia e il territorio per l’8,7%, l’economia locale per l’8%, i prezzi dei fattori produttivi (costo del lavoro e livello delle locazioni uso ufficio) per il 7,9%, i fattori esogeni di carico (ad esempio l’attività di sportello al pubblico dell’anagrafe) per il 7,5%, gli immobili per il 6,8%, le scelte organizzative non modificabili nel breve periodo per il 5,8%, il disagio sociale per il 5,3%, i veicoli e il traffico stradale per il 5,2%, la struttura demografica della popolazione per il 4,9%, il turismo per il 4,8% e gli investimenti per l’1%.

## La negoziazione sociale in Piemonte

### Il quadro statistico generale: un confronto sul quadriennio 2012-2015

L'Osservatorio regionale del Piemonte monitora l'attività negoziale regionale a partire dalla fine degli anni 90. Ad oggi, l'attività negoziale ha portato alla definizione di 1471 accordi in totale. Il grafico 1 presenta il dettaglio del numero degli accordi sottoscritti per anno nel periodo 2001-2015.

**Grafico 1: Numero di accordi per anno (2001-2015).**



Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

L'andamento dell'attività negoziale risulta fortemente in crescita nel periodo 2001-2008, passando da 27 accordi negoziati nel 2001 a 180 nel 2008. In questo intervallo si sono registrate lievi cadute soltanto nel 2003 e nel 2005. In questa prima fase l'attività negoziale tra le OO.SS. e gli enti locali, principalmente i comuni, si è progressivamente stabilizzata ed ampliata divenendo una prassi diffusa. Al contrario, dopo il 2008, in particolare nel periodo 2008-2014, a seguito dell'importante crisi economico finanziaria ancora in corso, la pratica della negoziazione ha subito un'importante contrazione. Si è passati, infatti, da 180 accordi negoziati nel 2008 a 67 accordi nel 2014. L'andamento altalenante registrato tra gli anni 2009 e 2014 da conto, da un lato, della determinazione dei comuni e delle OO.SS. nel continuare l'attività di contrattazione sociale, dall'altro, della difficile situazione economico-finanziaria internazionale a cui è conseguito un inasprimento dei vincoli di spesa per gli enti locali ed un calo dei trasferimenti statali alle regioni ed ai comuni. Come si può notare, il dato del 2015, con un totale di 107 accordi, è in controtendenza rispetto al periodo precedente (2012-2014). Come l'analisi socio-demografica ed occupazionale della regione Piemonte illustrata in precedenza ha messo in luce, l'incremento dell'attività negoziale non corrisponde ad un importante miglioramento delle condizioni economico-sociali in cui versano cittadini ed enti locali. Infatti, se, da un lato, le risorse a disposizione degli enti locali non sembrano aumentare, dall'altro la domanda sociale resta piuttosto elevata. Possiamo, quindi, ipotizzare che, nel lungo termine, la situazione di crisi economico-finanziaria abbia stimolato la pratica della negoziazione nel tentativo di identificare soluzioni innovative e buone pratiche per riuscire, anche in condizioni di ristrettezze di bilancio, a far fronte ai bisogni dei cittadini.

Nel resto del paragrafo ci concentreremo sugli accordi definiti nel corso del 2015 che verranno analizzati in forma comparata rispetto al triennio precedente (2012, 2013, 2014). Ciò nel tentativo di meglio caratterizzare la crescita dell'attività negoziale che ha contraddistinto il 2015 rispetto al triennio precedente, contrassegnato, al contrario, da una progressiva contrazione del numero degli accordi sottoscritti.

### **Enti coinvolti nella pratica della negoziazione e caratteristiche della rappresentanza sindacale**

Per quanto riguarda le caratteristiche degli enti coinvolti nell'attività di contrattazione, nel 2015 prevalgono, come negli anni precedenti, i comuni (96,3%). Tuttavia, rispetto al 2014, anno in cui la contrattazione ha riguardato esclusivamente i comuni, nel 2015, l'attività negoziale ha coinvolto anche enti sovracomunali. In particolare 4 dei 107 accordi sono stati siglati con enti sovracomunali: Asl, Consorzio socio-assistenziale, Unione dei Comuni, Anci e Lega delle Autonomie Locali. Questo elemento conferma una tendenza già in atto negli anni precedenti al 2014. Nel periodo 2012-2014, infatti, 8 dei 275 accordi sono stati siglati con enti sovra-comunali (vedi Tabella 1).

**Tabella 1: Distribuzione degli enti con cui si è contrattato (triennio 2012-2014, 2015).**

Ente	2012-2014		2015	
	valore assoluto	%	valore assoluto	%
Comune	275	97,2%	103	96,3%
Comunità montana				
Unione dei comuni	1	0,4%	1	0,9%
Asl	5	1,8%	1	0,9%
Consorzio	0	0,0%	1	0,9%
Anci				
Lega delle Autonomie	1	0,4%	1	0,9%
Altro	1	0,4%	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>283</b>	<b>100,0%</b>	<b>107</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

Per quanto riguarda le caratteristiche della rappresentanza sindacale e la sua trasformazione nel tempo, l'analisi dei dati del 2015 conferma e rafforza le tendenze già evidenziate nei precedenti rapporti. In particolare, negli ultimi quattro anni risulta evidente come la pratica contrattuale sia divenuta sempre più ad appannaggio confederale. Nel 2015 la quasi totalità degli accordi (105 su 107) sono stati stipulati in modo congiunto da Cgil, Cisl e Uil e dalle rispettive rappresentanze di categoria, in particolare, i pensionati.

### **La distribuzione degli accordi nelle province piemontesi**

La tabella 2 illustra il numero (valori assoluti e percentuali) degli accordi firmati in ciascuna provincia, nel periodo 2012-2015. Rispetto al 2014, anno in cui l'attività negoziale ha subito una forte contrazione, nel 2015 il numero degli accordi negoziati risulta in crescita in tutte le province ad eccezione del Verbano-Cusio-Ossola dove il numero degli accordi è sceso da 5 a 0.

Prendiamo ora in considerazione l'andamento dell'attività di contrattazione nel corso del quadriennio 2012-2015.

Le province di Alessandria, Biella, Cuneo, Novara, Torino e Vercelli presentano dei trends che possiamo considerare nel complesso positivi. Le province di Alessandria, Vercelli e Biella presentano nel 2015 un numero di accordi superiore rispetto ai 3 anni precedenti. Biella mantiene un livello di attività negoziale importante. Il numero di accordi siglati in questa provincia è secondo, infatti, solamente alla provincia di Torino. Particolarmente elevato è l'incremento del numero di accordi nelle province di

Alessandria, dove rispetto al 2012 il numero degli accordi firmati è più che raddoppiato (da 5 a 13), e Vercelli, dove questo numero è quasi raddoppiato (da 6 a 10). Nel caso di Novara sono stati siglati nel 2015 5 accordi. Sebbene ci si trovi ancora molto distanti dal dato estremamente positivo nel 2012 (20 accordi), il dato del 2015 può essere letto positivamente segnando una ripresa dell'attività negoziale che nel 2014, invece, si era completamente interrotta. Per quanto riguarda la provincia di Cuneo tra il 2014 e il 2015 il numero degli accordi passa da 1 a 13. Il dato del 2015 è, tuttavia, ancora inferiore a quello del 2012, anno in cui sono stati firmati 17 accordi. La provincia di Torino presenta in generale un andamento maggiormente stabile rispetto alle altre province. Il dato del 2015, 42 accordi, segna un ulteriore incremento rispetto ai due anni precedenti, tuttavia, anche in questo caso, è ancora inferiore al dato molto positivo del 2012 (57 accordi).

**Tabella 2: Distribuzione degli accordi per provincia (2012-2015) – valori assoluti e percentuali<sup>2</sup>.**

	Alessandria	Asti	Biella	Cuneo	Novara	Torino	V.C.O.	Vercelli	Totale
<b>2012</b>	5	4	14	17	20	57	3	6	126
	4,0%	3,2%	11,1%	13,5%	15,9%	45,2%	2,4%	4,8%	100,0%
<b>2013</b>	11	2	10	7	14	36	7	5	92
	12,0%	2,2%	10,9%	7,6%	15,2%	39,1%	7,6%	5,4%	100,0%
<b>2014</b>	1	1	14	1	0	39	5	4	65
	1,5%	1,5%	21,5%	1,5%	0,0%	60,0%	7,7%	6,2%	100,0%
<b>2015</b>	13	2	21	13	5	42	0	10	106
	12,3%	1,9%	19,8%	12,3%	4,7%	39,6%	0,0%	9,4%	100,0%
<b>Totale</b>	30	9	59	38	39	175	15	25	392
	7,7%	2,3%	15,2%	9,8%	10,0%	44,8%	3,9%	6,4%	100,0%

Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

Presentano, invece, un trend negativo le province di Asti e Verbano Cusio-Ossola. Il caso di Asti risulta essere in linea con gli anni precedenti. Persiste una difficoltà da parte delle OO.SS. ad avviare e stabilizzare l'attività concertativa in questa provincia. Come già evidenziato nel precedente rapporto sarebbe utile avviare un'indagine approfondita al fine di chiarire le ragioni di questa difficoltà ed identificare possibili strategie di azione. Per quanto riguarda, invece, la provincia Verbano C.O. il dato del 2015 è in controtendenza rispetto al trend degli anni precedenti. Il dato negativo di questa provincia rappresenta, infatti, un ulteriore importante calo rispetto all'anno precedente (5 accordi). Anche in questo caso potrebbe essere utile avviare un'analisi maggiormente dettagliata al fine di identificare le ragioni di queste tendenze negative.

Ad analoghe conclusioni si giunge prendendo in considerazione il numero dei Comuni coinvolti nella contrattazione (Tabella 2).

<sup>2</sup> È escluso dall'analisi di distribuzione per provincia l'accordo siglato nel 2015 con ANCI Piemonte e Lega delle Autonomie Locali Piemonte valido nelle sue linee di indirizzo a livello regionale.



**Tabella 2: Numero di comuni coinvolti nell'attività di negoziazione per provincia (2012-2015).**

	2012	2013	2014	2015	Totale
<b>Alessandria</b>	5	10	1	6	22
<b>Asti</b>	4	2	1	2	9
<b>Biella</b>	12	9	14	19	54
<b>Cuneo</b>	15	6	1	11	33
<b>Novara</b>	16	12	0	5	33
<b>Torino</b>	54	35	36	45	170
<b>Verbano C. O.</b>	3	7	5	0	15
<b>Vercelli</b>	6	5	4	8	23
<b>Totale</b>	<b>115</b>	<b>86</b>	<b>62</b>	<b>96</b>	<b>359</b>

Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

Come si può vedere il numero dei comuni coinvolti nell'attività di contrattazione è inferiore al numero degli accordi. Un singolo comune, infatti, può siglare più di un accordo. La Tabella 3 mostra il numero dei comuni che hanno firmato da uno a cinque accordi nel corso dello stesso anno nel periodo dal 2012 al 2015. Per quanto riguarda il 2015, i comuni di Alessandria, Biella e Moncalieri hanno firmato tre accordi, mentre i comuni di Alba, Arquata Scrivia, Casale Monferrato, Cigliano, Cuneo, Novi Ligure, Ovada Quarona e Tortona hanno firmato due accordi, tutti gli altri comuni hanno firmato un solo accordo.

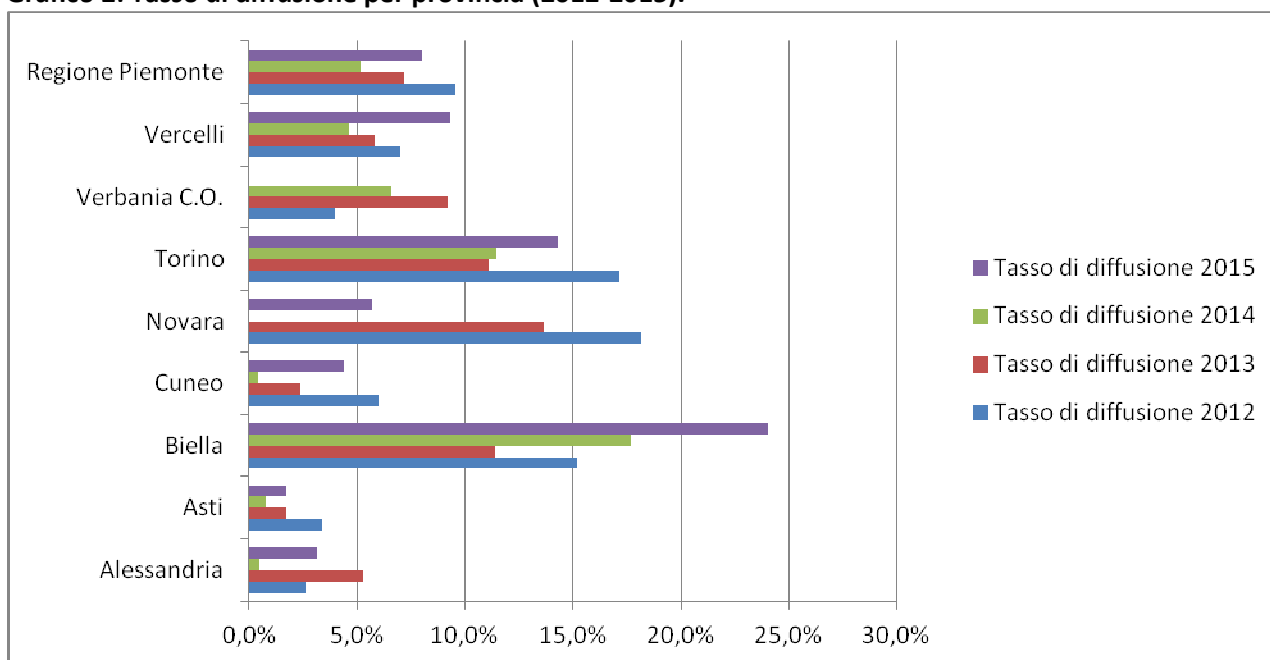
**Tabella 3: Numero di accordi firmati in ciascun comune (triennio 2012-2014, 2015).**

Numero di accordi sottoscritti per ciascun comune	2012-2014		2015	
	valore assoluto	%	valore assoluto	%
1	85	52,5%	91	88,3%
2	48	29,6%	9	8,7%
3	23	14,2%	3	2,9%
4	5	3,1%	0	0,0%
5	1	0,6%	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>162</b>	<b>100,0%</b>	<b>103</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

Andiamo ora ad esaminare il "tasso di diffusione" dell'attività di contrattazione. Il tasso di diffusione è espresso dal rapporto tra i comuni oggetto di negoziazione appartenenti ad una determinata provincia ed il totale dei comuni appartenenti alla stessa provincia. Il grafico 2 mostra il tasso di diffusione delle diverse province e della regione Piemonte nel suo complesso. Come si può notare particolarmente positivo è il caso di Biella che supera Torino per grado di diffusione dell'attività contrattuale nella provincia. Comunque positivo il caso di Torino che mantiene, in linea con gli anni precedenti, un tasso di diffusione piuttosto elevato. L'analisi del tasso di diffusione conferma la situazione particolarmente critica delle province di Asti e di Verbano C.O.. L'analisi suggerisce, inoltre, la necessità di migliorare la diffusione dell'attività negoziale anche nelle province di Alessandria, Cuneo e Novara che presentano dei tassi di diffusione piuttosto bassi rispetto alle altre province ed al dato regionale. Vercelli pur presentando importanti margini di miglioramento si attesta, invece, oltre la media regionale.

**Grafico 2: Tasso di diffusione per provincia (2012-2015).**



Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

Un altro elemento importante per valutare l'effettiva estensione dell'attività negoziale nelle diverse province è la quota di popolazione che, in ciascuna provincia, è stata coinvolta dall'attività di contrattazione sociale. In questo senso abbiamo considerato il "tasso di copertura" della negoziazione cioè il rapporto tra la popolazione dei comuni firmatari ed il totale dei residenti nell'intera provincia (Tabella 4). Come si può vedere l'analisi del tasso di copertura conferma solo in parte quanto emerso dall'esame del tasso di diffusione. Viene confermato il dato positivo della provincia di Biella dove l'attività negoziale si distingue sia per numero di comuni coinvolti rispetto al totale dei comuni, sia per numero di persone coinvolte rispetto al totale delle persone residenti nella provincia. Per quanto riguarda le province di Alessandria, Cuneo e Vercelli l'analisi del tasso di copertura ridefinisce in parte il dato non del tutto positivo che queste province presentano per quanto riguarda il tasso di copertura. In queste province, infatti, l'attività negoziale si estende su un numero piuttosto limitato di comuni che, però, sono densamente popolati. Inoltre, in queste province l'attività negoziale ha coinvolto i comuni capoluogo di provincia e fortemente popolati di Alessandria, Cuneo e Vercelli. Per quanto riguarda la provincia di Novara, invece, l'analisi del tasso di copertura conferma il dato non positivo che emerge dall'analisi del tasso di diffusione. Viene confermata anche la situazione negativa delle province di Asti e Verbania C.O.. L'analisi del tasso di copertura ridefinisce in parte anche la situazione della provincia di Torino dove solamente il 22,2 % della popolazione risulta essere coperta dall'attività di contrattazione. Il dato, inoltre, segna un considerevole calo rispetto agli anni precedenti. Questo è probabilmente dovuto al fatto che quest'anno l'attività negoziale non ha portato alla conclusione di un accordo nel comune capoluogo di provincia di Torino che, con una popolazione di 896.773 abitanti, avrebbe fatto salire il tasso di copertura al 61,3%. Occorre sottolineare che l'attività di contrattazione è stata portata avanti nel 2015 anche nel comune di Torino senza però giungere alla formalizzazione di un accordo. Sono tuttora in corso incontri finalizzati alla probabile sottoscrizione di un accordo per l'anno 2016.

**Tabella 4: Tasso di copertura dell'attività negoziale nelle province piemontesi (2012, 2013, 2014, 2015).**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Alessandria</b>	16,2%	27,5%	0,7%	46,9%
<b>Asti</b>	46,9%	39,6%	4,8%	7,5%
<b>Biella</b>	17,8%	14,1%	25,0%	57,4%
<b>Cuneo</b>	32,2%	27,8%	1,7%	36,0%
<b>Novara</b>	62,0%	26,2%	0,0%	2,5%
<b>Torino</b>	64,0%	58,5%	62,0%	22,2%
<b>Verbano C. O.</b>	18,8%	39,7%	33,5%	0,0%
<b>Vercelli</b>	25,1%	37,5%	15,1%	46,6%
<b>Totale</b>	48,8%	44,3%	35,5%	25,7%

Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

### **Le caratteristiche dei comuni coinvolti nell'attività di contrattazione**

Nel 2015, l'attività di contrattazione ha coinvolto 96 comuni. Le OO.SS. hanno esteso la negoziazione a 14 nuovi comuni. I comuni che si sono avvicinati per la prima volta alla contrattazione sociale fanno parte delle province di Biella, Cuneo, Vercelli e Torino. Particolarmente positivo il dato di Torino, provincia nella quale sono stati coinvolti nell'attività di contrattazione 11 nuovi comuni. Occorre sottolineare come questo dato positivo sia strettamente legato all'accordo che le OO.SS. hanno siglato con l'Unione dei Comuni della Valchiusella che ha portato ad includere 8 nuovi comuni. La tabella 6 e i grafici 3 (valori assoluti) e 4 (valori percentuali) mostrano la distribuzione provinciale dei nuovi Comuni che hanno iniziato la contrattazione durante il quadriennio 2012-2015. Si rimanda all'allegato 1 per un elenco completo dei comuni che hanno firmato almeno un accordo dal 2000 al 2015.

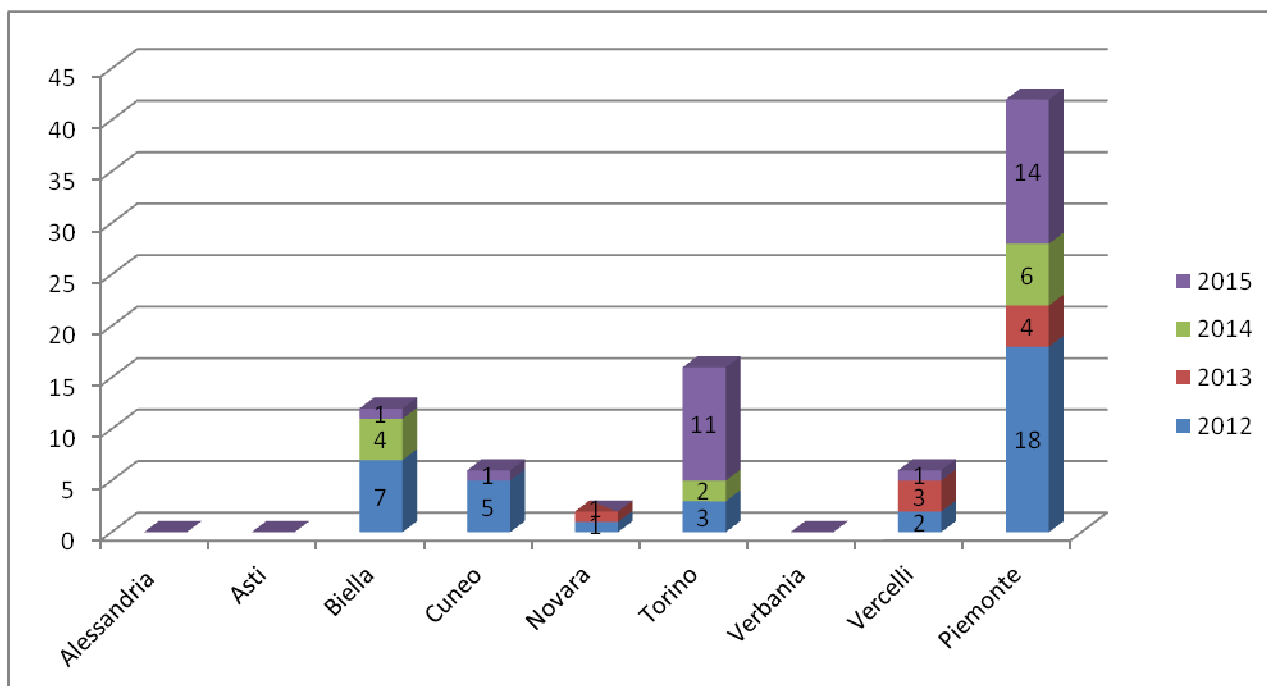
Come si può notare il numero di nuovi comuni coinvolti nell'attività di negoziazione nel 2015 cresce sensibilmente rispetto ai due anni precedenti, ma risulta ancora inferiore al dato del 2012, anno in cui sono stati coinvolti 18 nuovi comuni. Tuttavia, il dato non può essere considerato in modo totalmente positivo in quanto l'incidenza dei nuovi comuni coinvolti si concentra quasi esclusivamente nella provincia di Torino.

**Tabella 6: Comuni nei quali la contrattazione sociale si è svolta per la prima volta (2012-2015).**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Alessandria</b>	0	0	0	0
<b>Asti</b>	0	0	0	0
<b>Biella</b>	7	0	4	1
<b>Cuneo</b>	5	0	0	1
<b>Novara</b>	1	1	0	0
<b>Torino</b>	3	0	2	11
<b>Verbano</b>	0	0	0	0
<b>Vercelli</b>	2	3	0	1
<b>Totale</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>14</b>

Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

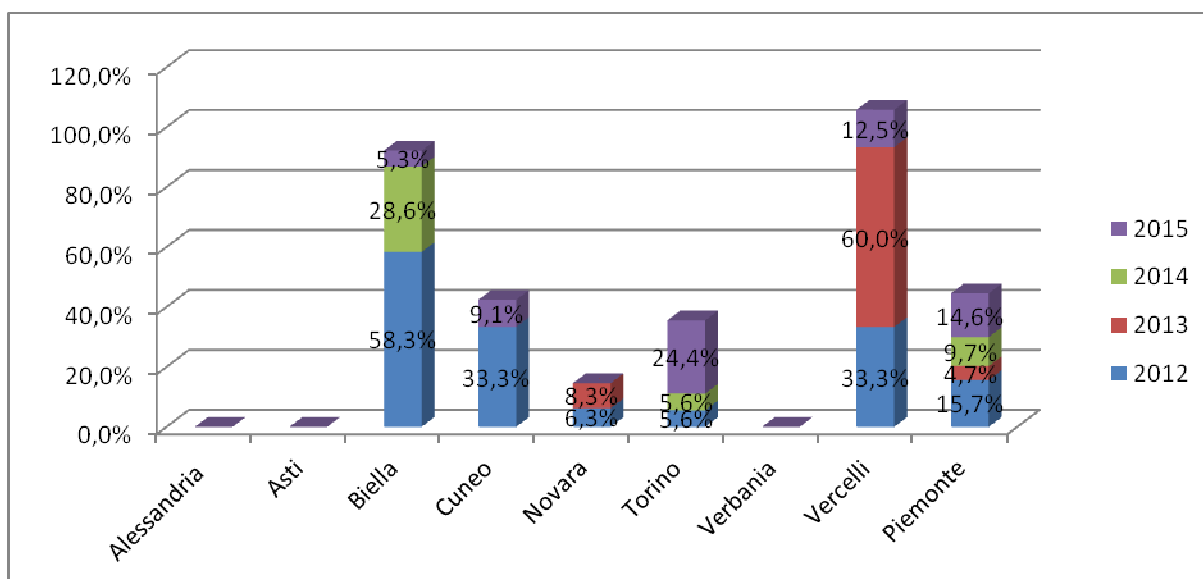
**Grafico 3: Comuni che per la prima volta hanno sperimentato la contrattazione territoriale suddivisi per periodo temporale e provincia (2012-2015) – valori assoluti.**



Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

Osservando il grafico 4 in cui sono riportati i valori percentuali lo squilibrio a favore della provincia di Torino risulta immediatamente evidente. Altrettanto evidente risulta essere la differenza rispetto al 2012. La distribuzione del colore blu nel grafico (anno 2012) si distingue, infatti, a differenza del colore viola (anno 2015), per omogeneità nelle diverse province. Tuttavia, il 2015 presenta una situazione migliore sia rispetto al 2013, sia rispetto al 2014. La situazione del 2013 risulta particolarmente sbilanciata come si può vedere dalla distribuzione del colore rosso nel grafico.

**Grafico 4: Comuni che per la prima volta hanno sperimentato la contrattazione territoriale suddivisi per periodo temporale e provincia (2012-2015) – valori percentuali.**



Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

Andiamo ora ad analizzare più in dettaglio la tavola sinottica (allegato 1) in cui viene riassunta l'attività contrattuale indicando per ciascun Comune coinvolto l'anno in cui è stato firmato l'accordo. Ciò permette di valutare l'attività di negoziazione attraverso l'evoluzione nel tempo della stipula di accordi in ogni singolo Comune. Questo risulta essere particolarmente importante vista la significativa differenza, ad esempio, tra il numero di accordi firmati nel 2014 e quelli firmati nel 2015. Il dato significativo, vista questa discrepanza, non è solo la capacità delle OO.SS. di coinvolgere nuovi comuni, ma anche la loro abilità nel recuperare i rapporti di negoziazione che si erano interrotti in precedenza. Abbiamo quindi considerato per ciascuna provincia quanti comuni tra quelli che avevano interrotto l'attività negoziale negli anni precedenti hanno poi ripreso questa attività nel 2015 (Tabella 6). Come si può vedere questo dato risulta essere molto positivo in quanto il recupero di attività negoziali precedentemente interrotte ha riguardato il 41,7 % degli accordi complessivamente sottoscritti.

Un altro dato significativo riguarda i comuni che non hanno sottoscritto alcun accordo nel 2015 pur avendo partecipato all'attività negoziale nel 2014 (Tabella 7). In particolare, 30 comuni in totale che avevano partecipato all'attività negoziale nel 2014 non ha proseguito tale attività nel 2015. Particolarmente interessante il caso della provincia di Torino che se da un lato recupera 13 comuni che avevano in precedenza abbandonato l'attività negoziale negli anni precedenti (Tabella 6), dall'altro perde ben 21 comuni che avevano partecipato a tale attività nell'anno precedente.

Come sottolineato anche nei precedenti rapporti, sarebbe auspicabile reperire informazioni puntuali su quali siano le cause di natura economica, politica o amministrativa, che hanno determinato sia l'abbandono, sia la ripresa dell'attività negoziale da parte di questi comuni.

**Tabella 6: Comuni nei quali la contrattazione sociale è ripresa nel 2015 dopo essersi interrotta negli anni precedenti per provincia.**

	Valori assoluti	% (sul totale degli accordi)
<b>Alessandria</b>	5	83,3%
<b>Asti</b>	2	100,0%
<b>Biella</b>	4	21,1%
<b>Cuneo</b>	7	63,6%
<b>Novara</b>	5	100,0%
<b>Torino</b>	13	28,9%
<b>Verbano</b>	0	0,0%
<b>Vercelli</b>	4	50,0%
<b>Totale</b>	<b>40</b>	<b>41,7%</b>

Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

**Tabella 7: Comuni che non hanno sottoscritto accordi nel 2015 pur avendo partecipato all'attività negoziale nel 2014.**

	Valori assoluti
<b>Alessandria</b>	0
<b>Asti</b>	0
<b>Biella</b>	1
<b>Cuneo</b>	0
<b>Novara</b>	0
<b>Torino</b>	23
<b>Verbano</b>	5
<b>Vercelli</b>	1
<b>Totale</b>	<b>30</b>

Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

Concentriamo adesso l'attenzione sull'ampiezza demografica dei comuni che hanno sottoscritto accordi nel quadriennio 2012-2015. In continuità con gli anni precedenti l'attività negoziale nel 2015 si è concentrata in particolare su comuni con una popolazione compresa tra i 1001 e i 50.000 abitanti. L'anno 2015 segna, tuttavia, un momento di discontinuità rispetto agli anni precedenti in quanto sono in aumento sia il numero di comuni con una popolazione inferiore ai 1000 abitanti, sia il numero di comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

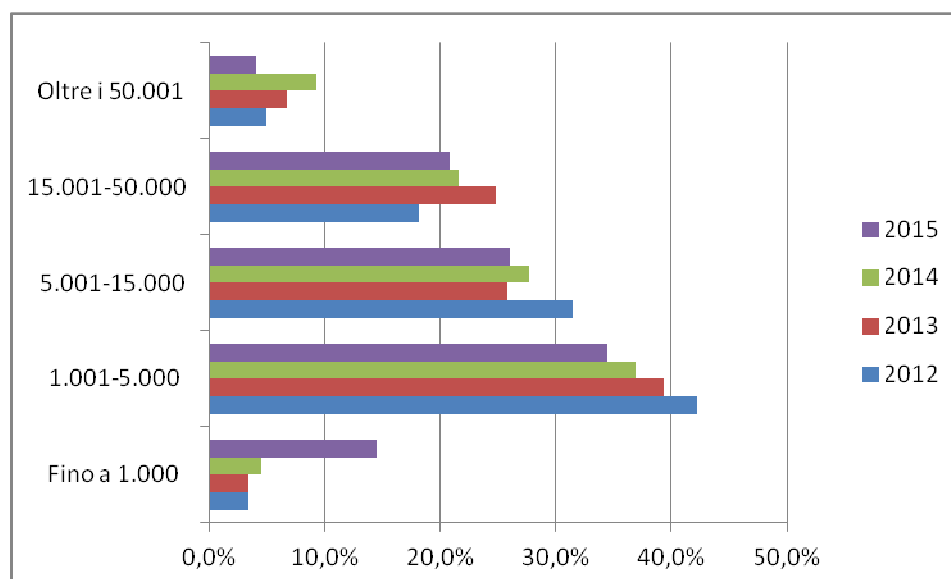
Per quanto riguarda i piccoli comuni, questi sono da sempre poco rappresentati nell'attività di negoziazione sociale. Un elemento estremamente rilevante nel 2015 è stato l'accordo siglato tra le OO.SS. con l'Unione dei Comuni della Valchiusella. Questo accordo ha portato all'inclusione nell'attività negoziale di 8 piccoli comuni con una popolazione anche di molto inferiore ai 1000 abitanti. Questo accordo segna una possibile ed importante linea di sviluppo per l'attività negoziale. Da un lato, infatti, l'identificazione delle Unioni dei Comuni come interlocutori privilegiati potrebbe rappresentare uno strumento per migliorare la cronica carenza di attività negoziale nei piccoli comuni. Dall'altro, la negoziazione potrebbe facilitare i processi di formazione delle Unioni dei Comuni stimolando il perseguimento di economie di scala, in particolare, per quanto riguarda l'erogazione dei servizi e la centralizzazione delle attività.

**Tabella 8: Distribuzione degli accordi per anno e ampiezza demografica dei Comuni (2012-2015).**

	<i>Ampiezza demografica (n. di abitanti)</i>					<b>Totale</b>
	<b>Fino a 1.000</b>	<b>1.001-5.000</b>	<b>5.001-15.000</b>	<b>15.001-50.000</b>	<b>Oltre i 50.001</b>	
<b>2012</b>	4	51	38	22	6	121
	3,3%	42,1%	31,4%	18,2%	5,0%	100,0%
<b>2013</b>	3	35	23	22	6	89
	3,4%	39,3%	25,8%	24,7%	6,7%	100,0%
<b>2014</b>	3	24	18	14	6	65
	4,6%	36,9%	27,7%	21,5%	9,2%	100,0%
<b>2015</b>	14	33	25	20	4	96
	14,6%	34,4%	26,0%	20,8%	4,2%	100,0%

Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

**Grafico 4: Distribuzione degli accordi per ampiezza demografica (2012-2015) – valori percentuali.**



Fonte: Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.

Per quanto riguarda i comuni con più di 50.000 abitanti particolarmente rilevante è stato il coinvolgimento della maggior parte dei comuni capoluogo di provincia. Come già ricordato un assente importante è in questo senso il comune di Torino per il quale, come già ricordato, sono in corso incontri e trattative che porteranno con alta probabilità alla sottoscrizione di un accordo per l'anno 2016.

### ***Le aree tematiche della contrattazione***

La tabella 9 riassume il numero di volte in cui un argomento è stato trattato nei diversi accordi e l'incidenza percentuale di tale argomento rispetto al totale degli accordi. Rispetto agli anni precedenti resta in primo piano la negoziazione rispetto al sistema ed alle agevolazioni fiscali. Diversamente dagli anni precedenti acquista particolare centralità il tema dell'esclusione, della povertà e della vulnerabilità trattato nel 73,8% degli accordi. Questo tema si distingue anche per l'importante crescita rispetto al 2013 ed al 2014. Mantiene un'importante rilevanza l'argomento "Premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali". In aumento rispetto ai tre anni precedenti il riferimento alle politiche di bilancio ed alle politiche abitative e del territorio che nel 2015 superano per numero di volte in cui sono state trattate il dato molto positivo del 2012. Mantengono una certa rilevanza, in linea con gli anni precedenti, anche gli argomenti delle "Politiche socio-assistenziali", dell' "Infanzia, adolescenza, politiche educative" e dell'"Istruzione e delle politiche del lavoro e dello sviluppo". Acquista rilevanza rispetto agli anni precedenti il tema delle politiche socio-sanitarie trattato nel 2015 nel 36,4% degli accordi e solo nel 9,5% dei casi nel 2012, nel 6,5% nel 2013 e nel 12,3% nel 2014. Mantengono un certo rilievo rispetto al 2014 ed in controtendenza rispetto ai due anni precedenti le politiche per la cultura, lo sport e il tempo libero. Scende, invece di qualche punto percentuale rispetto al 2014 il riferimento all'argomento "Discriminazione, pari opportunità e politiche dell'immigrazione".

Tabella 9. Distribuzione delle aree tematiche della negoziazione (2012-2015).

	Valore assoluto				% sul totale degli accordi			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
							83,1	77,6
<b>Sistema fiscale e agevolazioni</b>	116	74	54	83	92,1%	80,4%	%	%
								73,8
<b>Esclusione, povertà e vulnerabilità</b>	30	40	4	79	23,8%	43,5%	6,2%	%
<b>Premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali</b>	109	60	27	72	86,5%	65,2%	%	%
							32,3	60,7
<b>Politiche di bilancio</b>	64	21	21	65	50,8%	22,8%	%	%
							46,2	50,5
<b>Politiche socio-assistenziali</b>	66	29	30	54	52,4%	31,5%	%	%
							41,5	50,5
<b>Politiche abitative e del territorio</b>	46	31	27	54	36,5%	33,7%	%	%
<b>Infanzia e adolescenza, politiche educative e dell'istruzione</b>	75	38	36	51	59,5%	41,3%	%	%
							12,3	36,4
<b>Politiche socio-sanitarie</b>	12	6	8	39	9,5%	6,5%	%	%
							43,1	33,6
<b>Politiche del lavoro e dello sviluppo</b>	56	29	28	36	44,4%	31,5%	%	%
<b>Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva</b>	3	8	8	22	2,4%	8,7%	%	%
							21,5	18,7
<b>Politiche per la cultura, lo sport e il tempo libero</b>	7	6	14	20	5,6%	6,5%	%	%
							13,8	
<b>Discriminazione, pari opportunità, immigrazione</b>	11	7	9	9	8,7%	7,6%	%	8,4%
<b>Sicurezza</b>	2	0	0	4	1,6%	0,0%	0,0%	3,7%
<b>Pubblica amministrazione e politiche del personale</b>	2	1	0	0	1,6%	1,1%	0,0%	0,0%

*Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.*

La tabella 10 presenta la frequenza degli argomenti trattati nelle diverse province piemontesi nel 2015. Come si può notare si registrano significative differenze tra le province. In particolare, in alcune province la contrattazione si distribuisce in maniera maggiormente omogenea tra i diversi temi, in altre, invece, l'attività negoziale tende a concentrarsi solo su alcuni argomenti.



**Tabella 10. Frequenza (valori assoluti e percentuali sul totale degli accordi) degli argomenti trattati per provincia nel 2015.**

	Alessandri		Asti		Biella		Cuneo		Novara		Torino		Vercelli	
	a													
<b>Politiche socio-sanitarie</b>	2	15,4%	0	0,0%	19	90,5%	0	0,0%	3	60,0%	15	35,7%	0	0,0%
<b>Politiche socio-assistenziali</b>	0	0,0%	0	0,0%	16	76,2%	1	7,7%	3	60,0%	28	66,7%	4	40,0%
<b>Esclusione, povertà e vulnerabilità</b>	5	38,5%	0	0,0%	19	90,5%	11	84,6%	5	100,0%	33	78,6%	6	60,0%
<b>Discriminazione, pari opportunità, immigrazione</b>	0	0,0%	0	0,0%	6	28,6%	0	0,0%	0	0,0%	3	7,1%	0	0,0%
<b>Infanzia e adolescenza, politiche educative e dell'istruzione</b>	1	7,7%	1	50,0%	18	85,7%	1	7,7%	4	80,0%	25	59,5%	2	20,0%
<b>Sistema fiscale e agevolazioni</b>	6	46,2%	1	50,0%	19	90,5%	13	100,0%	4	80,0%	32	76,2%	6	60,0%
<b>Politiche abitative e del territorio</b>	4	30,8%	1	50,0%	16	76,2%	2	15,4%	2	40,0%	25	59,5%	3	30,0%
<b>Sicurezza</b>	0	0,0%	0	0,0%	1	4,8%	0	0,0%	0	0,0%	2	4,8%	1	10,0%
<b>Politiche di bilancio</b>	5	38,5%	0	0,0%	18	85,7%	1	7,7%	0	0,0%	35	83,3%	6	60,0%
<b>Politiche del lavoro e dello sviluppo</b>	2	15,4%	0	0,0%	7	33,3%	2	15,4%	2	40,0%	22	52,4%	2	20,0%
<b>Pubblica amministrazione e politiche del personale</b>	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Politiche per la cultura, lo sport e il tempo libero</b>	0	0,0%	0	0,0%	8	38,1%	0	0,0%	2	40,0%	10	23,8%	0	0,0%
<b>Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva</b>	0	0,0%	0	0,0%	16	76,2%	0	0,0%	2	40,0%	3	7,1%	0	0,0%
<b>Premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali</b>	11	84,6%	0	0,0%	19	90,5%	1	7,7%	4	80,0%	30	71,4%	7	70,0%

*Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.*

Come negli anni precedenti per ogni argomento è stato possibile distinguere diverse tematiche specifiche la cui singola frequenza per l'anno 2015 viene riportata nella tabella 11.

Tabella 11. Distribuzione dei temi negoziati nel 2015.

	Valore assoluto	% sul totale degli accordi
Azioni di contenimento degli aumenti di rette, tariffe	76	71,0%
Relazioni sindacali	72	67,3%
IRPEF	65	60,7%
Premessa politica	65	60,7%
TARSU, TIA, TARI	63	58,9%
ISEE diversificazione redditi	62	57,9%
Confronto preventivo sul bilancio	62	57,9%
ICI/IMU/TASI aliquote, detrazioni, recupero evasione	59	55,1%
Politiche di lotta all'evasione	41	38,3%
Mense scolastiche	37	34,6%
Servizi ed erogazioni per la promozione dell'occupazione	34	31,8%
Misure di contrasto alla povertà e prevenzione rischio sociale	33	30,8%
Certificazione ISEE, criteri, regolamenti, monitoraggio	32	29,9%
Asili nido: rette	31	29,0%
Giudizi sulla finanziaria del Governo	31	29,0%
Appalti pubblici, sicurezza degli appalti, assegnazione e corruzione	29	27,1%
Emergenza abitativa, sfratti, morosità	28	26,2%
Programmazione socio-sanitaria, delega ai consorzi	27	25,2%
Trasporto scolastico	27	25,2%
Diritto allo studio pre e post scuola	25	23,4%
Carta dei servizi, informazioni	20	18,7%
Sviluppo sostenibile, ambiente, raccolta differenziata	19	17,8%
Fondo per l'affitto, Fondi di garanzia,	19	17,8%
Azioni a favore di domiciliarità	19	17,8%
Politiche di sostegno alla famiglia	18	16,8%
Interventi a sostegno della disabilità e integrazione scolastica bambini disabili	17	15,9%
Mobilità urbana - traffico- piste ciclabili - trasporto collettivo	15	14,0%
Bilancio partecipato	15	14,0%
Piani di Edilizia pubblica-incremento patrimonio	14	13,1%
Centro estivo	12	11,2%
Strutture residenziali - case protette	11	10,3%
Centri sociali anziani-educazione-orti-lavori	11	10,3%
ISEE istantanea	9	8,4%
Sostegno economico (forme diverse di assegni di cura, minimo vitale)	9	8,4%
Politiche a favore di detenuti ed ex detenuti	8	7,5%
Piani per la salute	8	7,5%
Esenzione ticket sanitari	8	7,5%
Politiche di sostegno casa, integrazione sociale e scolastica – immigrati	7	6,5%
Arredo urbano-barriere architettoniche	7	6,5%

<b>Sostegno ai lavoratori CIG o in mobilità</b>	5	4,7%
<b>Piano Regolatore generale</b>	4	3,7%
<b>Politiche giovanili</b>	4	3,7%
<b>Rifugiati</b>	3	2,8%
<b>Scuola primaria/infanzia</b>	3	2,8%
<b>ERP a canone calmierato per anziani-ERP anziani</b>	3	2,8%
<b>Politiche di sviluppo dei patti territoriali</b>	2	1,9%
<b>Lotta al lavoro irregolare-equiparazione trattamenti-monitoraggio</b>	2	1,9%
<b>Contrasto alla violenza contro le donne</b>	2	1,9%
<b>Piani per la sicurezza urbana, attività culturali</b>	2	1,9%
<b>Contratti di quartiere</b>	1	0,9%
<b>Monitoraggio, osservatori</b>	1	0,9%
<b>Non autosufficienza anziani</b>	1	0,9%
<b>Servizio assistenza domiciliare</b>	1	0,9%
<b>Soggiorni climatici</b>	1	0,9%

*Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.*

Andiamo ad analizzare i temi specifici trattati negli accordi tenendo conto delle principali caratteristiche dell'attività negoziale fin qui presentate e della descrizione del contesto socio-economico piemontese esposte in precedenza.

In linea generale, se teniamo conto dei temi specifici oggetto di negoziazione con maggiore frequenza possiamo osservare la presenza di una strategia di contenimento della pressione fiscale a carico dei cittadini ed in particolare delle fasce deboli della popolazione. In sostanza, a fronte della congiuntura ancora negativa seguita alla crisi economico-finanziaria, la strategia dell'attività negoziale sembra concentrarsi sul tentativo, da un lato, di evitare o contenere un aumento delle imposte e delle tariffe per i servizi essenziali a carico dei cittadini, dall'altro, di prevedere specifiche forme di sostegno al reddito delle fasce più deboli della popolazione.

Per quanto riguarda la pressione fiscale ed il contenimento delle tariffe, tra i primi temi negoziati per frequenza troviamo le principali imposte comunali: IMU, TASI, TARI e IRPEF. Troviamo, inoltre, un importante riferimento all'ISEE con il tentativo di giungere ad una proporzione tra fasce di reddito ed imposizione fiscale unito ad un monitoraggio degli impatti reali dei nuovi criteri di calcolo delle fasce ISEE. Parallelamente risulta centrale il riferimento al recupero di risorse per ridurre l'imposizione fiscale e mantenere i principali servizi alla persona attraverso un focus sul contrasto all'evasione fiscale. Per quanto riguarda le tariffe e la garanzia del mantenimento dei servizi essenziali, centrale è il focus sui servizi all'infanzia ed, in particolare, tra i temi negoziati emergono con un'importante frequenza le tariffe degli asili, il servizio mensa ed il trasporto scolastico.

Per quanto riguarda il sostegno al reddito, l'attività sindacale si è concentrata sulla gestione delle emergenze aperte dall'impoverimento di importanti fasce della popolazione a seguito della crisi economico-finanziaria. In questo senso, particolarmente rilevante è il tema dell'emergenza abitativa. In particolare, l'azione negoziale si è concentrata, da un lato, sulla necessità di ricollocare le famiglie soggette a provvedimenti di sfratto, dall'altro, sulla predisposizione di specifiche forme di sostegno economico per il pagamento di affitti e bollette al fine di prevenire i provvedimenti di sfratto. Una certa attenzione viene prestata anche ai piani di edilizia pubblica al fine di incrementare il numero degli alloggi a disposizione dei diversi comuni. In questo quadro, maggiore attenzione rispetto agli anni precedenti è stata data alla gestione dei sistemi sanitari, questo con particolare riferimento alla necessità di garantire a tutti l'accesso alle cure sanitarie prevedendo specifiche misure come, ad esempio, l'esenzione dal pagamento dei ticket sanitari per le fasce più deboli della popolazione.

Rispetto alla composizione della popolazione piemontese illustrata in precedenza osserviamo un'attenzione da parte della negoziazione alla popolazione anziana. Si distinguono, infatti, tra i temi trattati, gli interventi a favore della domiciliarità e di sostegno al reddito degli anziani, ma anche interventi che vanno nella direzione dell'invecchiamento attivo (Centri sociali anziani-educazione-orti-lavori). Una

certa attenzione viene posta anche al tema dell'integrazione dei migranti. Come già sottolineato, questo tema risulta però ridotto in termini di frequenza rispetto agli anni precedenti. Emerge, però, il riferimento a nuovi temi, in particolare, l'accoglienza e l'integrazione di rifugiati e richiedenti asilo. Rispetto agli anni precedenti si riscontra il riferimento alla tutela di fasce differenti della popolazione rispetto a specifici problemi emergenti, in questo senso, anche se con frequenza piuttosto ridotta, risulta nuovo e rilevante il riferimento al contrasto alla violenza contro le donne.

Come abbiamo visto in precedenza la condizione occupazionale piemontese risulta ancora piuttosto lontana dai livelli pre-crisi. Come già rilevato la riduzione del tasso di disoccupazione costituisce un elemento essenziale ed imprescindibile della ripresa economica. Coerentemente con questo quadro, l'attività sindacale ha dedicato particolare attenzione all'argomento "Servizi ed erogazioni per la promozione dell'occupazione".

L'azione sindacale si è distinta anche per la definizione di un nuovo argomento negoziale: il tema degli appalti. Nello specifico, l'attività di contrattazione si è concentrata sul tema del massimo ribasso come elemento con effetti potenzialmente negativi rispetto alla sicurezza sul lavoro e sul contrasto a possibili meccanismi clientelari e di corruzione che possono condizionare l'assegnazione degli appalti.

Risultano molto significativi per frequenza gli argomenti "Relazioni sindacali" e "Premessa politica". Vista l'instabilità delle relazioni tra sindacati e comuni emersa dall'analisi proposta in precedenza (ad esempio, l'importante numero di comuni che non hanno partecipato all'attività negoziale nel 2015 avendo partecipato a tale attività nel 2014), questo argomento risulta essere particolarmente delicato e significativo.

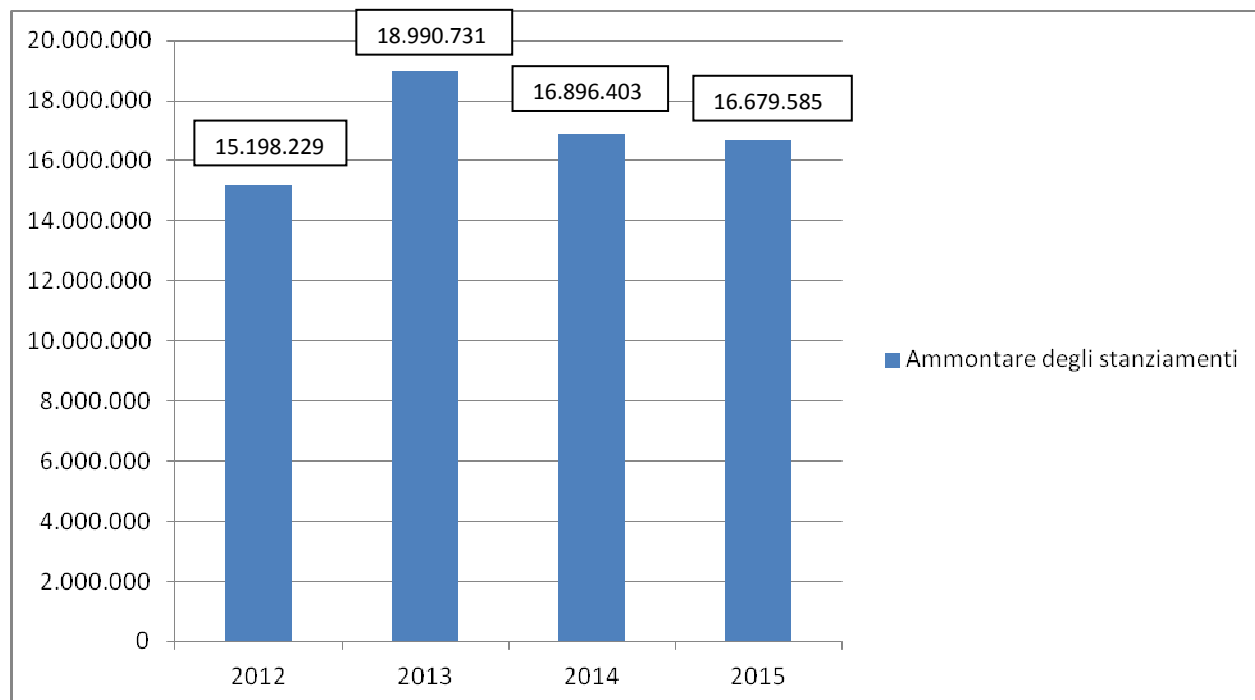
Possiamo, quindi, concludere che la strategia di negoziazione risulta coerente sia rispetto al contesto socio-economico a cui si rivolge, sia rispetto alla necessità di stabilizzare l'attività negoziale nel tempo. Vi sono tuttavia margini importanti di miglioramento. Da un lato, alcuni argomenti, come, ad esempio, l'integrazione di migranti, rifugiati e richiedenti asilo meriterebbero un maggiore spazio. Dall'altro, il focus sulle relazioni sindacali andrebbe maggiormente approfondito e strutturato. Come emerge dalla tabella 9 l'argomento "Premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali" risulta trattato con frequenza elevata anche negli anni precedenti. Tuttavia, l'obiettivo di consolidare e stabilizzare l'attività negoziale risulta raggiunto solo in parte anche nel 2015. Infatti, pur essendo piuttosto elevato il numero di comuni che hanno ripreso l'attività di contrattazione nel 2015 dopo averla interrotta negli anni precedenti, resta elevato il numero di comuni che hanno interrotto l'attività negoziale nel 2015 dopo aver siglato, invece, un accordo nel 2014. Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è il reale impatto dell'attività negoziale rispetto ai temi trattati. Nello specifico, mentre risulta immediatamente evidente un impegno concreto dei comuni, ad esempio, rispetto al mantenimento o alla riduzione della pressione fiscale, risultano essere carenti per quanto riguarda la definizione di specifiche strategie operative sia il tema della regolamentazione degli appalti, sia il tema del consolidamento delle relazioni sindacali. Approfondiremo questa analisi in seguito nella sezione dedicata all'analisi qualitativa dei temi della negoziazione.

Si rimanda all'allegato 1 per il dettaglio della frequenza degli argomenti e dei temi trattati nelle diverse province piemontesi.

## ***I pre-stanzamenti di spesa***

Andiamo ora ad esaminare gli stanziamenti di spesa presenti negli accordi siglati nel 2015. Il grafico 5 mostra l'ammontare complessivo degli stanziamenti di spesa menzionati negli accordi nel periodo 2012-2015. Come si può notare gli stanziamenti di spesa menzionati negli accordi sono di poco inferiori di quelli del 2014.

**Grafico 5. Pre-stanzamenti di spesa citati negli accordi (2012-2015).**



*Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.*

Occorre precisare che si tratta di dati di difficile interpretazione. Infatti, non tutti gli accordi prevedono una precisazione dello stanziamento di spesa per la misura o l'argomento negoziato. Questo non è necessariamente un indicatore che questo stanziamento di fatto non ci sia o sia inferiore a quello specificato in altri accordi. Inoltre, in alcuni accordi è stato possibile ricondurre lo stanziamento alle singole tematiche negoziate, in altri casi lo stanziamento si riferiva in maniera generica ad un argomento senza precisare la ripartizione dell'ammontare di spesa complessiva tra i diversi provvedimenti discussi. Ciò rende questo dato scarsamente informativo soprattutto in riferimento ad una lettura comparata rispetto agli anni precedenti. In particolare, un ammontare minore di stanziamento rispetto ad un argomento o a un tema potrebbe semplicemente dare conto della mancata specificazione del dato nel 2015 rispetto al 2014 e non di una reale riduzione degli stanziamenti attribuiti ad una specifica voce di spesa. Questo limite è rafforzato dalla forte incidenza del cambiamento dei comuni coinvolti nell'attività negoziale negli anni. L'alto turn over accresce, infatti, la probabilità che le variazioni dipendano dalle scelte dei singoli comuni di specificare o meno negli accordi le previsioni di spesa, piuttosto che da un reale incremento o diminuzione della spesa stessa. Questo è confermato anche dall'andamento complessivo degli stanziamenti riportati nel grafico 5. Come si può vedere infatti l'ammontare degli stanziamenti supera nel 2014 il dato del 2012 anno in cui gli accordi sono sensibilmente più numerosi così come i temi trattati.

Per completezza riportiamo comunque il dato degli stanziamenti di spesa per singolo tema o argomento, quando lo è stato (Allegato 3). Tuttavia, riteniamo più opportuno utilizzare questo dato come un indicatore utile a valutare la natura degli accordi. In particolare, la presenza di uno specifico stanziamento di spesa verrà interpretato come un indicatore della forza programmatica di un accordo. Lo stanziamento di spesa verrà, quindi, considerato come un elemento che suggerisce la definizione di specifici piani di attuazione delle tematiche discusse che divengono in questo modo fattive e tangibili e non

semplici dichiarazioni di intenti. Abbiamo, quindi, considerato il numero e la percentuale di comuni sul totale dei comuni coinvolti che hanno specificato degli stanziamenti di spesa nelle diverse province.

**Tabella 12. Numero di comuni che hanno specificato uno stanziamento di spesa per provincia nel 2015.**

	Numero di accordi in cui viene specificato uno stanziamento	Numero totale di accordi	Percentuale sul totale degli accordi
<b>Alessandria</b>	0	6	0,0%
<b>Asti</b>	0	2	0,0%
<b>Biella</b>	13	19	68,4%
<b>Cuneo</b>	6	11	54,5%
<b>Novara</b>	1	5	20,0%
<b>Torino</b>	28	45	62,2%
<b>Verbano C. O.</b>	0	0	--
<b>Vercelli</b>	0	8	0,0%
<b>Totale</b>	<b>48</b>	<b>96</b>	<b>50,0%</b>

*Ires Morosini – Osservatorio negoziazione sociale territoriale in Piemonte.*

In totale i comuni che hanno specificato degli stanziamenti di spesa anche per uno solo degli interventi programmati sono 46, il 50 % del totale dei comuni coinvolti nell'attività di concertazione. Questi comuni si concentrano nelle province di Biella, Cuneo, Novara e Torino. La previsione di uno specifico stanziamento è sicuramente un indicatore positivo. Occorre, tuttavia, precisare che nella maggior parte di questi comuni gli stanziamenti vengono specificati solo per alcune delle tematiche negoziate.

### **Il contenuto e la struttura degli accordi siglati nel corso del 2015**

Dopo aver caratterizzato quantitativamente l'attività negoziale piemontese svoltasi nel corso del 2015 abbiamo concentrato l'attenzione sulla struttura e sui contenuti degli accordi con un approccio di tipo qualitativo. Questa analisi ci ha portato ad identificare tra gli accordi siglati nel corso del 2015 tre principali tipi di accordo che abbiamo poi utilizzato come categorie analitiche utili a precisare i punti di forza e i punti di debolezza dell'attività negoziale nel suo complesso. Nelle pagine che seguono prima descriveremo i tre tipi di accordo. In seguito, al fine di meglio caratterizzare ciascun tipo, presenteremo alcune parti degli accordi sottoscritti dalle rappresentanze sindacali nel corso del 2015. Proporremo, inoltre, alcune considerazioni sull'attività concertativa svoltasi nel corso del 2015 nel suo complesso finalizzate all'identificazione di alcune aree di miglioramento e buone pratiche.

### ***Le caratteristiche dell'attività negoziale svoltasi nel 2015 in Piemonte: accordo di contenimento, propositivo e progettuale***

Gli accordi siglati nel corso del 2015 in Piemonte possono essere ricondotti a tre principali tipi di accordo: l'accordo di contenimento, l'accordo propositivo e l'accordo progettuale.

L'accordo di contenimento o difensivo ha come obiettivo il contrasto e modifica di un comportamento, una decisione, una strategia promossa dall'ente a cui la contrattazione si rivolge. In questo caso la contrattazione agisce su un set di problemi e soluzioni che sono promosse dall'ente a cui si rivolge, quindi, l'attività negoziale tende a contrastare o modificare i provvedimenti o a limitarne le possibili conseguenze negative, senza però cambiare profondamente il contenuto di questi interventi o l'impostazione programmatica dell'ente. Un esempio di questa modalità negoziale potrebbe essere il tentativo della contrattazione di evitare un aumento della pressione fiscale a carico dei cittadini.

L'accordo di tipo propositivo ha come obiettivo l'innovazione di un comportamento e la promozione di nuove strategie. In questo caso l'attività negoziale porta all'attenzione dell'ente nuovi temi che, fino a quel momento, non costituivano elementi rilevanti nell'agenda dell'ente o propone nuove strategie per far fronte a problematiche note. Un esempio di questo tipo di modalità negoziale potrebbe essere la proposta del sindacato di concentrare l'attenzione su un'azione di contrasto all'evasione fiscale al

fine di ridurre la pressione fiscale o di mantenere i servizi essenziali anche a fronte della riduzione dei trasferimenti dello stato centrale agli enti locali.

L'accordo di tipo *progettuale* ha obiettivi simili all'accordo di tipo propositivo, ma si distingue da questo per la presenza di una forte dimensione progettuale. Mentre l'accordo di tipo propositivo presenta, infatti, delle proposte di carattere generale, l'accordo progettuale contiene il dettaglio di un progetto di intervento molto strutturato sia in termini di azioni concrete da mettere in atto, sia rispetto alla tempistica di realizzazione delle diverse azioni. Questa tipologia di accordo si distingue anche per la chiara specificazione di obiettivi di breve e lungo termine e dei relativi risultati attesi prevedendo anche delle fasi di progressivo confronto, monitoraggio e verifica dei risultati ottenuti. Riprendendo l'esempio riportato in precedenza, mentre l'accordo propositivo si limita a presentare l'intento dell'ente firmatario di contrastare l'evasione fiscale al fine di ridurre la pressione fiscale o di mantenere i servizi essenziali anche a fronte della riduzione dei trasferimenti dello stato centrale agli enti locali. L'accordo progettuale specifica le azioni che verranno intraprese al fine di contrastare l'evasione fiscale, i risultati attesi da queste azioni in termini di risorse economiche aggiuntive da destinare ad altri provvedimenti, una cronologia degli interventi e dei risultati e la specificazione delle riduzioni della pressione fiscale e/o dei servizi che verranno mantenuti o incrementati attraverso le risorse che l'operazione di contrasto all'evasione fiscale ha generato. Un altro esempio potrebbe essere quello dell'impegno da parte dell'ente firmatario di accordo alla non riduzione dei servizi essenziali a fronte dei tagli dei trasferimenti stato-periferia. In questo caso, un accordo di tipo progettuale presenta un elenco dettagliato dei servizi che non si intende ridurre rispetto all'anno precedente e, nella migliore delle ipotesi, identifica in dettaglio gli stanziamenti economici per ciascun servizio. Al contrario, un accordo di tipo propositivo potrebbe non andare oltre l'affermazione di principio, senza specificare il tipo dei servizi che intende preservare e le relative tariffe e/o gli stanziamenti di spesa dedicati ad evitarne la riduzione.

Occorre precisare che un singolo accordo potrebbe essere ricondotto a più di uno dei tipi di accordo identificati. Un accordo, ad esempio, potrebbe presentare sia misure che possono essere ricondotte all'accordo difensivo in quanto mirano al contrasto e/o alla modifica di un comportamento, sia misure di tipo propositivo in quanto puntano all'innovazione di un comportamento.

Andiamo ora a descrivere più nel dettaglio alcuni accordi siglati dalle rappresentanze sindacali nel corso del 2015 che ci consentono di meglio caratterizzare i tipi di accordo identificati attraverso l'analisi. Concentreremo, inoltre, l'attenzione sul totale degli accordi siglati nel corso del 2015 al fine di valutare se e come la contrattazione sociale nel suo complesso tenda ad avvicinarsi o a discostarsi dai tre tipi di accordo identificati.

### **Accordo di contenimento**

Come anticipato, un accordo difensivo ha come obiettivo il contrasto o la modifica di un comportamento, una decisione o una strategia dell'ente. Prendiamo come esempio di accordo difensivo la parte dell'accordo siglato con il comune di Biella relativa alla pressione fiscale a carico dei cittadini. Dopo la descrizione della situazione critica in cui versano gli enti locali a fronte dell'importante riduzione delle risorse disponibili, il comune e le OO.SS. concordano sull'importanza, nonostante la situazione di ristrettezze economiche in cui versa il comune, di non aumentare la pressione fiscale a carico dei cittadini: "Si è confermata la scelta politica dell'Amministrazione di non aumentare la pressione fiscale, di mantenere, o diminuire, le tariffe dello scorso anno e stesse aliquote. Continua quindi l'impegno, per quanto possibile, al mantenimento di una tassazione che non gravi eccessivamente sui cittadini"(p.3). A questa dichiarazione di principio segue il dettaglio di come si intende perseguire l'obiettivo di non accrescere o diminuire la pressione fiscale a carico dei cittadini. Si elencano, quindi, le imposte che non verranno incrementate o verranno ridotte rispetto all'anno precedente con la puntuale indicazione delle relative aliquote e, in alcuni casi, della specifica categoria di persone che si intende tutelare. In particolare:

- Per quanto riguarda l'IMU e la TASI l'accordo specifica: "lasciando inalterato il gettito, le quote IMU e TASI sono state redistribuite in modo da azzerare la TASI per gli inquilini, di solito fascia debole del settore residenziale, mentre viene lasciata al 3,3 per mille sulla prima casa. Quindi le principali modifiche prospettate rispetto all'anno d'imposta 2014 sono: l'azzeramento

dell'aliquota TASI sugli immobili diversi dall'abitazione principale; il conseguente annullamento, per gli immobili diversi dall'abitazione principale, della quota TASI sia a carico del possessore che a carico di inquilini ed occupanti, quando diversi dal possessore”(p.4). Vengono poi dettagliate le percentuali di imposta per le diverse categorie catastali;

Come si può notare l'analisi dell'accordo mette in luce l'elevato grado di formalizzazione dello stesso. Alla dichiarazione di intenti presentata in introduzione segue, infatti, il dettaglio delle modalità attraverso le quali si intende dare implementazione pratica di tale dichiarazione e l'emanazione di specifiche deliberazioni da parte dell'amministrazione.

In linea generale, come emerge anche dall'analisi dei temi trattati negli accordi presentata in precedenza, sul totale degli accordi, gli accordi con obiettivi di contrasto o modifica di comportamenti, decisioni, strategie hanno un'incidenza piuttosto significativa. Gli accordi di tipo difensivo tendono a presentare un grado di formalizzazione piuttosto elevato. La maggior parte degli accordi di tipo difensivo siglati dalle OO.SS. nel corso del 2015 presenta, infatti, una specificazione piuttosto dettagliata delle modalità attraverso le quali offrire traduzione pratica alle misure o alle dichiarazioni di intenti negoziate attraverso gli accordi. Inoltre, l'accordo è spesso rafforzato da delibere dedicate da parte delle amministrazioni firmatarie. Occorre sottolineare che il grado di formalizzazione non è necessariamente un indicatore del minore o maggiore impatto di un accordo. Quindi, in via del tutto ipotetica, un accordo scarsamente formalizzato potrebbe avere effetti maggiormente rilevanti di un accordo caratterizzato da un elevato grado di formalizzazione. Tuttavia, la formalizzazione costituisce un elemento rilevante in relazione al monitoraggio dell'implementazione degli accordi ed alla valutazione del loro impatto sulle condizioni di vita dei cittadini. La formalizzazione costituisce poi per la rappresentanza sindacale una base importante sulla quale definire ulteriori interventi e strategie in maniera maggiormente commisurata al contesto ed alle esigenze emergenti. Possiamo, quindi, considerare l'elevato grado di formalizzazione che gli accordi di tipo difensivo siglati dalle OO.SS. nel corso del 2015 presentano come un elemento di forza ed un esempio di buona pratica dell'attività negoziale. In linea generale, come già anticipato la quasi totalità degli accordi di tipo difensivo sono caratterizzati da elevata formalizzazione. Rappresentano in alcuni casi un'eccezione a questa tendenza alcuni accordi che hanno come obiettivo il mantenimento dei servizi essenziali e delle relative tariffe. Una possibile area di miglioramento potrebbe essere, quindi, il tentativo da parte delle OO.SS. di raggiungere in futuro un maggior grado di dettaglio rispetto all'implementazione pratica anche rispetto a questi temi.

### ***Accordo propositivo***

Gli accordi propositivi, così come quelli programmatici, costituiscono una delle componenti maggiormente interessanti dell'attività negoziale. Essendo focalizzati sull'innovazione di un comportamento e sulla promozione di nuovi provvedimenti, questi tipi di accordo danno conto dei principali cambiamenti in corso e delle strategie di sviluppo dell'attività negoziale promosse della rappresentanza sindacale. Possiamo identificare numerosi accordi tra quelli siglati nel corso del 2015 che si propongono di innovare il comportamento degli enti a cui si rivolgono. Alcuni esempi significativi di accordi di tipo propositivo sono quelli che trattano i temi degli appalti, dell'evasione fiscale, dell'istituzione della carta dei servizi e del bilancio partecipato. Forniamo di seguito degli esempi di accordo propositivo relativi alle tematiche sopra riportate. Precisiamo che gli esempi potrebbero essere molteplici. Come emerge anche dall'analisi quantitativa dei temi presentata in precedenza gli accordi che trattano questi temi sono piuttosto numerosi. Qui ne abbiamo selezionati solo alcuni al fine di offrire una rappresentazione maggiormente dettagliata, ma al contempo sintetica del contenuto di questi accordi.

Per quanto riguarda il tema degli appalti, un esempio di accordo propositivo è quello dell'accordo siglato con il comune di Tortona. L'accordo presenta un focus specifico sul tema della legalità rispetto al quale si precisa che l'amministrazione dedicherà “massima attenzione in tema di trasparenza ed anticorruzione” (p.2). L'accordo specifica, inoltre, che a questo riguardo “verrà [...] attivato l'Ufficio CUC (Centrale Unica di Committenza), che seguirà la gestione degli appalti anche per i Comuni di più piccole dimensioni del territorio, previa sottoscrizione di apposita Convenzione” (p.2).



In riferimento al tema dell'evasione fiscale, gli accordi siglati a livello comunale si collegano ad un accordo quadro siglato a livello regionale con l'Anci Piemonte e la Lega delle Autonomie Locali. Ad esempio, per quanto riguarda il comune di Villanova D'Asti l'adesione a questo accordo quadro si accompagna ad azioni autonome da parte dell'amministrazione comunale specificate nel relativo accordo: "l'Amministrazione ribadisce di operare già 'motu proprio' con l'incrocio dei dati in possesso e ponendo verifiche sui cittadini che presentano dichiarazioni per ottenere riduzioni o benefici dal Comune" (p.4). L'amministrazione manifesta comunque la disponibilità a verificare percorsi con l'Agenzia delle Entrate che permettano di aderire al Patto Antievasione promosso dall'accordo quadro a livello regionale.

I temi dell'istituzione della carta dei servizi e del bilancio partecipato si presentano spesso insieme negli accordi siglati nel corso del 2015. Questo elemento dà conto di un intento propositivo da parte delle OO.SS. che si pone l'obiettivo più generale di migliorare il coinvolgimento e la partecipazione informata della cittadinanza alle decisioni dell'amministrazione locale. Proponiamo come esempio di accordo propositivo relativo a questi temi l'accordo siglato con l'amministrazione di Crevacuore. Nell'accordo viene precisato il comune impegno dell'amministrazione e delle OO.SS. a lavorare congiuntamente al fine di:

- Giungere all'emanazione "da parte degli enti locali, in sede di stipula dei contratti di servizio, di una 'Carta della qualità dei servizi' [...] al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio" (p. 9);
- "attivare insieme forme di 'Bilancio partecipativo' quale processo non solo di ascolto e comunicazione trasparente ma anche di condivisione delle scelte amministrative e di assunzione collettiva di responsabilità, considerando anche i gravi limiti posti all'iniziativa amministrativa imposti dal patto di stabilità, con mobilitazioni e strategie comuni, che puntino alla salvaguardia dei beni di pubblica utilità quali asilo nido, servizi alla persona ecc., importanti per la qualità della vita delle persone" (p. 9).

Rispetto all'accordo progettuale che descriveremo nel prossimo paragrafo, l'accordo propositivo non contiene un forte elemento progettuale. In linea generale la presenza di un approccio di tipo programmatico può essere considerato un punto di forza degli accordi in quanto permette un consolidamento sul lungo periodo del confronto prevedendo specifici momenti di monitoraggio e verifica della reale implementazione e degli effetti delle misure concordate. Occorre precisare che la definizione di un accordo progettuale richiede necessariamente dei tempi lunghi. Questo perché, trattandosi di proposte innovative che vogliono portare all'attenzione dell'ente temi nuovi o nuove strategie di azione per affrontare problematiche note, risulta essere piuttosto difficoltoso arrivare da subito ad una definizione programmatica degli interventi da mettere in atto. Come si può notare anche da un confronto con i temi oggetto del confronto degli anni scorsi, i temi sopra descritti come esempi di accordo propositivo – lotta all'evasione fiscale, appalti, carta dei servizi e bilancio partecipato – sono entrati nell'agenda negoziale in tempi piuttosto recenti. Possiamo considerare, quindi, come fisiologica la carenza ad oggi di un forte elemento programmatico negli accordi siglati nel corso del 2015 relativi a questi temi. Per il futuro un obiettivo di miglioramento per le rappresentanze sindacali potrebbe essere quello di trasformare gli accordi che trattano i temi degli appalti, dell'evasione fiscale, dell'istituzione della carta dei servizi e del bilancio partecipato da accordi di tipo propositivo ad accordi di tipo progettuale. Peraltro, questo percorso risulta essere già piuttosto avanzato ad esempio per quanto riguarda la lotta all'evasione fiscale dove la presenza di un accordo quadro a livello regionale sembra favorire questo processo di consolidamento e progettualità nel lungo periodo. Al di là della possibilità di migliorare ulteriormente l'attività negoziale attraverso un maggiore consolidamento di queste tematiche attraverso la stipula di accordi di tipo programmatico, possiamo considerare la presenza di un numero importante di accordi di tipo propositivo come un elemento positivo. Questo tipo di accordo può, infatti, essere considerato come un indicatore importante della vitalità dell'attività negoziale e della propensione della concertazione all'innovazione e al cambiamento.

### **Accordo progettuale**

Come anticipato, l'accordo di tipo *progettuale* ha obiettivi simili all'accordo di tipo propositivo, ma si distingue da questo per la presenza di una forte dimensione progettuale. Mentre l'accordo di tipo

propositivo presenta, infatti, delle proposte di carattere generale, l'accordo progettuale contiene il dettaglio di un progetto di intervento molto strutturato sia in termini delle azioni concrete da mettere in atto, sia rispetto alla tempistica di realizzazione delle diverse azioni. In linea generale, prendendo in considerazione l'attività negoziale svoltasi nel 2015 nel suo complesso, gli accordi di tipo progettuale sono numericamente inferiori sia a quelli di tipo propositivo, sia a quelli di tipo difensivo. Tuttavia, sono presenti alcuni esempi particolarmente interessanti di questo tipo di accordo che potrebbero essere utilizzati in futuro come esempi di buone pratiche. Anche in questo caso gli esempi potrebbero essere svariati, abbiamo deciso, al fine di fornire una rappresentazione maggiormente dettagliata, ma al contempo sintetica di questo tipo di accordo di selezionare tre accordi. In particolare, descriveremo l'accordo siglato con il comune di Moncalieri che definisce alcune misure di intervento straordinarie per la riduzione del disagio abitativo, le parti degli accordi siglati con i comuni di Alpignano e Rivalta che riguardano l'utilizzo delle fasce ISEE per scaglionare la tassazione in base al reddito, e l'accordo sottoscritto con la Provincia di Cuneo relativamente alla necessità di strutturare in chiave programmatica e in maniera più omogenea sul territorio gli interventi di politica sociale e in termini di progressività fiscale.

L'accordo del comune di Moncalieri è monotematico, tratta cioè un singolo tema che è quello del disagio abitativo, e si distingue per l'elevato grado di dettaglio con il quale vengono descritti gli interventi che si intende promuovere e le risorse ad essi destinate. La premessa dell'accordo focalizza l'attenzione su uno specifico problema legato al disagio abitativo a cui l'accordo si propone di dare soluzione: l'incremento dei provvedimenti di sfratto a carico delle famiglie, il conseguente incremento di domande per ottenere un alloggio di edilizia residenziale pubblica e la carenza di questo tipo di soluzione abitative. In conseguenza, all'aumentare dei provvedimenti di sfratto, l'ente non si trova in condizione di poter affrontare il problema attraverso la ricollocazione di queste famiglie in alloggi di edilizia pubblica. L'accordo si propone, quindi, di identificare soluzioni alternative al problema del disagio abitativo. Viene identificata una strategia di azione consolidata attraverso l'esperienza positiva degli anni precedenti: il contenimento dei provvedimenti di sfratto. Nello specifico, "al fine di contenere il rischio di sfratto per le situazioni di morosità incolpevole delle famiglie in difficoltà economica occupanti alloggi di proprietà privata [...], con l'obiettivo di salvaguardare, ove possibile, il mantenimento dell'alloggio in presenza di condizioni che consentano, ad entrambe le parti proprietario e inquilino, di addivenire ad un'intesa per il normale ripristino del rapporto di locazione e prevedendo l'attribuzione di contributi, con fondi propri di bilancio, a sostegno delle situazioni a rischio di sfratto [...] per favorire la ricerca di soluzioni concordate tra proprietario e inquilino" (p.1). L'accordo specifica poi in dettaglio le modalità attraverso le quali questo provvedimento verrà messo in pratica. In particolare,

- Identifica i requisiti di accesso al sostegno economico sia da parte degli inquilini, sia da parte dei locatari. Vengono anche stabiliti degli scaglioni di reddito degli inquilini rispetto ai quali il contributo del comune andrà a coprire percentuali diverse dell'affitto. In particolare, con un reddito imponibile IRPEF superiore ai 15.000 euro, il comune coprirà il 50% dell'affitto, un reddito tra gli 8.001 e i 15.000 euro prevede un contributo del comune pari al 70%, mentre se il reddito risulta essere inferiore agli 8.000 euro viene prevista la copertura dell'80% del canone di affitto;
- Vengono poi precisati i tempi e le modalità di erogazione del contributo ed il tetto massimo di erogazione per ciascun nucleo familiare: "I contributi sono riconosciuti ed erogati dal mese successivo a quello della domanda di intervento [...] finché perdurino le condizioni relative ai requisiti per l'accesso al fondo [...] e, in ogni caso, per un periodo continuativo di durata non superiore a 12 mesi per un importo massimo di 3.500 euro"(p.4);
- Si precisa l'ammontare di risorse destinate dal comune a tali provvedimenti (40.000 euro) che vanno ad incrementare il contributo regionale (13.329,25 euro);
- Vengono anche identificati percorsi alternativi nel caso non sia possibile arrivare ad un accordo con il proprietario dell'abitazione in cui risiede l'inquilino che presenta domanda di accesso al fondo. In particolare, ci si riserva di proporre il nucleo familiare ad un nuovo proprietario ricorrendo al sistema di incentivi stabiliti per le Agenzie sociali della locazione. L'accordo presenta in dettaglio l'ammontare dei contributi ed i requisiti di accesso per poter ricorrere a questo percorso alternativo;

- L'accordo prevede anche un controllo puntuale da parte del comune rispetto alla veridicità delle dichiarazioni rilasciate dagli inquilini al fine di accedere al contributo;
- Le OO.SS. ed il comune sottolineano poi la straordinarietà delle misure e la possibilità di modificare il contenuto dell'accordo "sulla base delle verifiche dei risultati ottenuti e/o di eventuali linee regionali successivamente intervenute, al fine di assicurare l'attivazione di sinergie utili a favorire l'effettivo esercizio del diritto all'abitare" (p. 10).

Come si può notare l'accordo si distingue per un elevato grado di dettaglio sia rispetto all'identificazione della problematica a cui si intende dare soluzione, sia rispetto agli interventi che si intende mettere in atto al fine di affrontare tale problematica.

Altri due esempi di accordo progettuale sono le parti degli accordi siglati dai comuni di Alpignano e Rivalta relativi all'applicazione delle fasce di reddito ISEE al fine di scaglionare la tassazione. Questi accordi danno traduzione pratica al protocollo di intesa siglato dalle OO.SS. con l'ANCI e la Lega delle Autonomie Locali a livello regionale che stabilisce delle linee di indirizzo generali offrendo alle singole amministrazioni comunali un importante punto di partenza che va però dettagliato nella sua implementazione pratica. Gli accordi siglati con i comuni di Alpignano e Rivalta si distinguono in questo senso per il grado di dettaglio attraverso cui predispongono l'implementazione di tali linee di indirizzo.

Per quanto riguarda il comune di Alpignano, l'accordo presenta in dettaglio lo scaglione della tassazione in riferimento alle fasce ISEE per tutte le imposte comunali (TARI, TASI, IMU, IRPEF). Questo comune fa un passo ulteriore rispetto alla necessità di garantire proporzionalità alla pressione fiscale prevedendo anche il provvedimento dell'ISEE istantaneo: "stante il perdurare della crisi economica si conferma [...] l'applicazione dello strumento dell'ISEE istantaneo per le agevolazioni tariffarie al fine di aggiornare in tempo reale la situazione reddituale e patrimoniale delle famiglie in cui uno o più componenti hanno avuto una repentina caduta di reddito, dovuta a Cassa Integrazione, Mobilità o più in generale alla perdita del posto di lavoro" (p.3).

Per quanto riguarda il comune di Rivalta risulta essere particolarmente significativa la previsione di specifici controlli rispetto all'introduzione del nuovo calcolo dell'ISEE al fine di comprendere quali saranno le effettive conseguenze in termini di accesso ai servizi e progressività della tassazione per i contribuenti: "in relazione al nuovo calcolo dell'ISEE e alle conseguenze che tale innovazione provocherà, si effettuerà un monitoraggio e una verifica con le OO.SS. dei dati, dopo il primo periodo di sperimentazione". Anche se l'accordo non prevede il dettaglio di come e in che modo queste verifiche verranno effettuate, risulta essere particolarmente significativa la presenza di una fase di verifica.

Anche l'accordo sottoscritto con la Provincia di Cuneo nel febbraio 2015 ricade nella categoria dei "progettuali", tenuto conto che il Sindacato ha inteso impegnare l'amministrazione provinciale, individuata quale soggetto coordinatore dei comuni, nel tentativo di assicurare nel territorio politiche sociali e fiscali (relativamente all'applicazione del principio di progressività) omogenee, in grado di superare le grandi disparità che caratterizzano gli interventi di questa natura nella grande provincia cuneese. L'Accordo prevede che la Provincia si farà promotrice della convocazione di incontri per territori omogenei, al fine di proporre ai comuni l'adozione di indirizzi che introducano criteri omogenei per l'erogazione dei servizi sociali e l'applicazione di un sistema di prelievo fiscale più equo, in coerenza con quanto previsto dal protocollo regionale siglato con Anci.

In conclusione, possiamo osservare come gli accordi di tipo progettuale possono essere considerati degli esempi importanti di buona pratica negoziale. In questo senso, esistono tra gli accordi negoziati nel corso del 2015 esempi positivi che potrebbero costituire un riferimento importante per l'identificazione di buone pratiche utili a promuovere maggiormente in futuro questo tipo di accordo.

Infine, nel novembre 2015 il comune di Moncalieri ha deliberato l'approvazione del protocollo d'intesa sottoscritto con le parti sociali e altri soggetti del partenariato locale, relativamente a un progetto di lavoro per la reindustrializzazione e innovazione del tessuto industriale e dei servizi di quel territorio. La proposta è stata avanzata dalla CGIL.

L'Area industriale interessata (Sanda Vadò) è collocata al confine tra la Città di Moncalieri e Trofarello (zona sud dell'area metropolitana di Torino) e sarà ora oggetto di azioni concentrate su fattori competitivi, utili a sostenere ipotesi di rilancio per le imprese presenti nel territorio e/o a richiamare l'attenzione di aziende che volessero investire nell'area, sintetizzate nei seguenti temi:

- Energia, produzione e distribuzione;
- Trattamento rifiuti industriali;
- Servizi alle Imprese;
- Servizi ai lavoratori;
- Mobilità e trasporti;
- Sviluppo socioeconomico territoriale.

## L'analisi dei bilanci dei comuni piemontesi

L'esame dei bilanci dei Comuni può costituire un efficace strumento conoscitivo dell'azione della pubblica amministrazione locale, utile per comprendere gli effetti delle recenti scelte adottate dal legislatore nazionale in materia di finanza locale (riduzione dei trasferimenti, manovre sui tributi, indebitamento, ecc.) nonché i principali orientamenti delle politiche locali (sensibilità verso il welfare, spesa per la burocrazia, ecc.). Negli ultimi anni il bilancio dei Comuni si è trasformato e - in un certo senso - si è impoverito di dati e informazioni. Il fenomeno va messo in relazione con il forte ricorso dei Comuni alle esternalizzazioni e alla gestione associata dei servizi. La lettura dei bilanci ha perso parte del suo valore, in termini di capacità esplicativa delle politiche di bilancio. Dunque, dati, informazioni e indicatori di bilancio vanno utilizzati con molta prudenza e ad essi va attribuita una funzione "segnalatica". L'analisi dei dati comunali evidenzia l'evoluzione delle dinamiche di entrata e di spesa e in generale delle scelte di bilancio. Queste sono condizionate sia dalle norme centrali in materia di ordinamento e di spesa degli enti locali sia dai diversi stili organizzativi e amministrativi e dalle diverse capacità gestionali degli enti locali.

### *Principali risultati*

Calcolate sui comuni che hanno consegnato entro il 31 agosto il certificato di conto consuntivo al ministero dell'Interno<sup>3</sup>, **le spese correnti dei comuni Piemontesi** registrano nell'ultimo triennio una sostanziale stabilità (da 3,235 miliardi del 2012 ai 3,239 miliardi del 2014), a fronte della **crescita del 3,8% registrata dalle entrate correnti** (da 3,513 a 3,6 miliardi). Probabilmente la dinamica poco sostenuta delle spese correnti va messa in relazione anche con gli atteggiamenti prudenziali dei comuni messi in atto nel 2014 a seguito dell'approvazione del cosiddetto decreto Del Rio (riaccertamento straordinario dei residui in bilancio). A ben vedere, le amministrazioni comunali, nonostante le operazioni di riaccertamento attivate per l'approvazione dei consuntivi 2014, **continuano a dichiarare avanzi di amministrazione cospicui (170 euro pro capite)** e, soprattutto, di gran lunga superiori rispetto agli anni precedenti (118 euro pro-capite nel 2013, 107 nel 2012). Occorrerà fare un approfondimento su questo aspetto, tenuto conto che dai consuntivi emerge che nei comuni principali solo una quota marginale dell'avanzo viene iscritta nei fondi di svalutazione crediti (o di accantonamento per crediti di dubbia esigibilità). Ciò che colpisce è che **la maggior parte dei comuni abbia rinunciato a dichiarare "non vincolato" o "libero" una parte dell'avanzo, in mancanza però di attribuzioni specifiche (spesa in conto capitale, ammortamento, anticipazione di liquidità, ecc.)**. Tali operazioni opacizzano la trasparenza e aumentano la discrezionalità politica del comune (giunta), riservandosi le amministrazioni la scelta di gestire l'avanzo di amministrazione nel corso dell'anno in assenza di criteri votati dall'assemblea elettiva e resi noti ai cittadini. **Preoccupa** inoltre, sul fronte della spesa corrente, **la dinamica negativa che ha colpito soprattutto le risorse sociali (servizi sociali in senso stretto e servizi per l'infanzia), che si sono ridotte del 6,2% (da 523,3 a 490,8 milioni)**. Andrebbe approfondito il progressivo ridimensionamento della spesa corrente sociale: **sembra che tale orientamento non dipenda strettamente da carenze di ordine finanziario, quanto piuttosto da scelte politiche effettuate dai comuni (maggiore coinvolgimento del terzo settore e in particolare dell'associazionismo nella gestione dei servizi, restrizione numerica dell'accesso della popolazione ai servizi, ecc.)**. Va inoltre tenuto conto che in alcuni comuni la spesa sociale diminuisce (nella componente

<sup>3</sup> La verifica empirica degli effetti del "nuovo corso" della finanza locale sui bilanci degli enti locali è stata realizzata dall'Ires Lucia Morosini attraverso la lettura di 995 certificati di consuntivo inviati dai comuni al Ministero dell'Interno. In sostanza, le elaborazioni sono state eseguite sui soli comuni della Regione Piemonte i cui certificati consuntivi, per ciascun anno preso in esame (2010/2014), sono disponibili presso la banca dati del Ministero dell'Interno.

dei trasferimenti) in ragione delle operazioni di spending review imposte agli enti gestori (accorpamento, riduzione delle spese amministrative dei consorzi, ecc.). Il dato più preoccupante è che nel periodo di crisi, a fronte di un aumento della pressione della domanda, la spesa sociale comunale abbia intrapreso un percorso di progressivo ridimensionamento (dal 2011 al 2014).

Le cause della riduzione della spesa sociale vanno rintracciate sia nel progressivo ridimensionamento dei fondi sociali nazionali (va però sottolineato come a partire dal 2012 il Fondo nazionale per le politiche sociali sia stato dotato di un budget superiore agli stanziamenti del biennio precedente), sia nell'atteggiamento prudentiale di spesa messo in mostra da numerose amministrazioni comunali a fronte del progressivo inasprimento dei vincoli del Patto di Stabilità e delle incertezze che caratterizzano la finanza locale, sia infine nelle rigidità rilevate all'interno dell'offerta di servizi sociali gestita da enti gestori e amministrazioni comunali; spesso tale offerta di servizi appare focalizzata su pochi interventi di carattere tradizionale e dunque poco orientata ad intercettare nuovi bisogni e a rispondere in modo mirato a specifiche esigenze. Peraltro, la spesa complessiva destinata ai servizi socio-assistenziali (si fa riferimento alle risorse gestite sia dai comuni sia dagli enti gestori titolari dei Piani di zona) appare caratterizzata da livelli di integrazione (tra fonti di finanziamento diverse e a livello di settori d'intervento) ancora non pienamente soddisfacenti. Si fa riferimento in particolare, da una parte, alla scarsa integrazione tra interventi socio-sanitari e politiche abitative e per l'inserimento lavorativo, dall'altra, alla separazione tra interventi comunali e quelli attivati dagli altri enti preposti alle politiche sociali. Anche la chiave di lettura della dimensione demografica risulta esplicativa dell'andamento della spesa sociale, visto che, mediamente, sempre nel 2014 i comuni con meno di 5mila abitanti hanno impegnato per questi interventi meno di 70 euro pro-capite, mentre nei comuni con popolazione compresa tra i 10 mila e i 20 abitanti tale impegno di spesa ha raggiunto i 105 euro, fino a toccare i 228 euro per i comuni al di sopra dei 50mila abitanti (se si esclude il Comune di Torino, questa fascia di comuni mostra una spesa corrente pro capite per gli interventi sociali pari a circa 160 euro).

In generale, la spesa sociale in senso stretto mostra impegni pro capite più bassi nei comuni delle province di Cuneo (79 euro) e Alessandria (90 euro), mentre la provincia di Torino detiene il primato della spesa sociale più alta (162 euro pro capite), seguita dalle province del Vco (131 euro) e di Novara (121). Se si esclude dal calcolo della spesa sociale il comune di Torino, allora il dato provinciale si abbassa notevolmente, al di sotto dei 100 euro pro capite. Per poter fornire qualche giudizio sull'efficienza e l'efficacia delle politiche sociali, occorre tenere conto dell'incidenza della quota di spesa per i servizi socio-assistenziali sul totale della spesa corrente. Questo indice mostra una significativa riduzione nel quinquennio considerato (2010/2014), dal 16,7% al 15,3%. Nell'ultimo anno disponibile l'incidenza più elevata della spesa sociale corrente si rileva nella provincia di Torino (16,6%, se si esclude però il capoluogo tale valore si abbassa al 10,1%); seguono le province di Novara (16,4%), Vercelli e Biella (15%). Alessandria (11,1%) e Cuneo (11,4%) sono le province con la più bassa incidenza percentuale della spesa sociale (sul totale della spesa corrente).

Anche le risorse destinate all'istruzione hanno mostrato un sensibile calo degli impegni (-9,2%): va detto, però, che in questo caso la dinamica negativa della spesa dipende in parte dalla progressiva riduzione degli alunni in età dell'obbligo scolastico (accorpamento dei plessi scolastici nei comuni più piccoli, riduzione delle aule, ecc.).

**Ad ogni modo, va sottolineato come la spesa per l'amministrazione generale (governo del territorio, servizi intermedi, burocrazia) risulti poco interessata dal processo di razionalizzazione delle risorse** (attestandosi nel periodo preso in considerazione attorno ai 946/947 milioni di euro).

Sempre nel 2012-2014 la spesa corrente cresce soprattutto nella componente delle risorse impegnate per la gestione del territorio e dell'ambiente (spese per gli uffici di urbanistica, rifiuti e altri servizi, ivi compresi i trasferimenti per le spese del personale assegnati alle società partecipate), da 633 a 720 milioni di euro. Anche in questo caso tale dinamica necessita di un approfondimento, tenuto conto che in base ai fabbisogni standard determinati dallo Stato proprio relativamente a questi servizi (uffici tecnici, rifiuti), in numerosi casi i comuni piemontesi presentano una spesa storica per questi interventi sovradimensionata. Sul fronte delle entrate, occorre notare come il gettito accertato per la Tasi pesi per circa 307 milioni di

euro, un tetto superato dal **gettito dell'addizionale Irpef, che aumenta nel triennio di ben il 9,3% (da 297,1 milioni del 2012 a 324,6 milioni del 2014).**

In conseguenza di questi processi, **l'equilibrio finanziario dei comuni aumenta in misura significativa, dal 96,2% del 2012 al 112,7 del 2014 (surplus entrate correnti).** Un risultato peraltro anticipato dalla nota estiva della Corte dei Conti, in base alla quale anche nel 2014 i comuni piemontesi hanno risparmiato in eccesso rispetto a quanto previsto dal Patto di Stabilità.

### **Il problema dei piccoli comuni**

Nel 2014 le risorse impegnate a favore dell'autoamministrazione (spese generali per il governo del territorio, costi della politica e cioè spese per il funzionamento degli organi di governo e dei consiglieri), nei comuni più piccoli (con popolazione compresa inferiore ai mille abitanti) assorbono mediamente il 48,1% della spesa corrente, ben diciassette punti percentuali in più rispetto alle prestazioni osservate nei comuni "medio-piccoli", con popolazione compresa tra i 5 e i 10mila, e circa ventuno in più rispetto al dato osservato nei comuni compresi tra 10 e 20mila abitanti. Le diseconomie di scala (che riguardano complessivamente i comuni fino a 5.000 abitanti) assorbono risorse cospicue; queste, se gestite in modo più efficace attraverso un maggior ricorso alla gestione associata oppure facendo leva sulle soluzioni istituzionali più coraggiose e innovative (come ad esempio la fusione dei comuni), potrebbero in parte essere liberate e destinate ad interventi di maggiore utilità sociale.

Almeno dall'analisi dei bilanci si evince come anche le Unioni di Comuni abbiano un impatto non molto significativo sulla popolazione e sul territorio (in termini di riduzione delle spese amministrative e di incremento delle spese per i servizi alla persona). Ad oggi, spesso il numero degli interventi gestiti in collaborazione dai comuni attraverso l'Unione risulta esiguo e ridotte sono, in conseguenza, le risorse gestite unitariamente. Mediamente, la spesa per l'auto-amministrazione dei comuni capofila delle Unioni è molto elevata a causa dei costi sopportati per il funzionamento del nuovo organismo. A questo proposito va detto che, quando si tratta di raggiungere economie di scala e capacità adeguate di governo del territorio, la letteratura in materia si orienta soprattutto verso la soluzione della fusione, ritenuta più valida ed efficace rispetto all'unione e alla convenzione tra comuni. In base a queste teorie l'obiettivo prioritario del riordino dei piccoli comuni non è tanto realizzare forme "leggere" di cooperazione istituzionale, quanto piuttosto individuare soluzioni organizzative e istituzionali capaci realmente di governare la complessità del territorio e promuovere sviluppo sia economico che sociale.

Fin qui l'analisi dei bilanci comunali. Abbiamo tentato di dimostrare come l'andamento dei bilanci comunali possa essere messo in relazione non solo con l'evoluzione del Patto di Stabilità Interno ma anche con le scelte politiche e le capacità amministrative espresse dagli enti territoriali. Certo, a complicare la vita ai Comuni (e soprattutto ai cittadini) è stato il tortuoso e poco efficiente percorso di avvicinamento al Federalismo municipale attivato nel 2009 con l'approvazione della legge n. 42. Esemplificativo è, a questo proposito, il commento della Corte dei Conti alla recente evoluzione della finanza pubblica (Corte dei Conti, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, anni 2013 e 2014): il punto di debolezza più forte andrebbe rintracciato nel processo di transizione al federalismo fiscale e municipale, caratterizzato allo stesso tempo dall'accelerazione sul lato delle entrate (si legga taglio dei trasferimenti) e dai forti ritardi che hanno invece interessato il lato delle spese (fabbisogni standard, finanziamento delle funzioni fondamentali). In conseguenza, il livello complessivo della pressione fiscale è in effetti cresciuto in modo considerevole, anche a fronte degli spazi di autonomia tributaria concessi alle autonomie locali in attesa del completamento del federalismo fiscale. Tutto ciò si è verificato in assenza di un'equa distribuzione del prelievo fra livelli di governo e, dunque, della compensazione fra fisco centrale e fisco locale.

## **Conclusioni: aree di miglioramento e nuove opportunità per la negoziazione sociale in Piemonte**

Nel 2015 la negoziazione sociale ha visto aumentare in modo considerevole rispetto all'anno precedente il numero degli accordi sottoscritti da Sindacato e Amministrazioni pubbliche locali: da 67 a 107, con un numero di comuni coinvolti cresciuto da 62 a 96. Si è elevato, conseguentemente, il tasso di diffusione di questa prassi a livello regionale (circa il 10%), interessando ormai un comune su quattro nelle provincia di Biella e quasi uno su cinque nel novarese; complessivamente, inoltre, ben 15 comuni hanno sottoscritto nel 2015 per la prima volta un accordo con il Sindacato.

Si tratta di un risultato importante, che deriva da un lato dallo sviluppo degli indirizzi sindacali a livello regionale e da una più efficace gestione dei processi di contrattazione a livello locale, dall'altro da un più pronunciato orientamento degli enti locali verso la negoziazione con il Sindacato. Peraltro la crescita delle prassi di negoziazione è stata resa possibile anche dal miglioramento delle condizioni operative delle pubbliche amministrazioni introdotto dalla recente evoluzione normativa (contabilità armonizzata, fabbisogni standard, riduzione dell'impatto negativo del Patto di Stabilità sui bilanci comunali).

Le recenti riforme introdotte in seno alle autonomie locali in materia di fabbisogni standard e di nuova contabilità promettono di migliorare l'azione della pubblica amministrazione locale. L'utilizzo di nuovi criteri tecnici (fabbisogni standard) per il finanziamento delle funzioni fondamentali nonché l'avvio dell'armonizzazione contabile (che permetterà di "fare pulizia" nei bilanci degli enti locali), tutte queste misure favoriranno l'attivazione di un circolo virtuoso all'interno degli enti locali, più capaci di programmare le risorse sulla base di parametri di appropriatezza, di efficienza ed efficacia della spesa, sia per quanto riguarda l'ottimizzazione dei criteri di ripartizione delle risorse sia per quanto concerne la capacità di risposta ai bisogni della collettività.

Tornando ai processi di negoziazione sociale, il risultato più significativo ottenuto dal Sindacato in Piemonte riguarda i diversi accordi sottoscritti (cosiddetti progettuali) che hanno innovato i comportamenti di entrata e di spesa delle amministrazioni locali. Basti pensare: all'attivazione di Fondi di restituzione di alcune imposte (ad esempio Addizionale Irpef) a favore delle famiglie più disagiate economicamente e delle fasce di reddito dipendente più basse; agli interventi a favore delle famiglie particolarmente colpite dalla crisi (licenziamenti, cassa integrazione, mobilità) allo scopo di tutelare i soggetti sociali più svantaggiati; all'avvio di nuove politiche per la casa (housing sociale) e per l'occupazione (per la tutela dei lavoratori precari impiegati nei servizi alla persona); al rilancio dello sviluppo sostenibile, come si è verificato con il recente protocollo d'intesa sottoscritto con il comune di Moncalieri relativamente al progetto di lavoro per la reindustrializzazione e innovazione del tessuto industriale e dei servizi di quel territorio; alle iniziative che promuovono la cooperazione istituzionale e politiche omogenee a livello territoriale, come l'accordo che impegna la Provincia di Cuneo a proporre ai comuni del territorio l'introduzione di criteri di governo locale omogenei relativamente all'imposizione fiscale (Addizionale Irpef, Tari) e all'erogazione dei servizi a domanda individuale.

Si tratta di risultati molto positivi. Inoltre, dai dati analizzati si conferma anche per il 2015 la correlazione tra attività di negoziazione e applicazione della progressività fiscale, relativamente all'imposta dell'addizionale comunale all'Irpef. Risulta cioè evidente come la frequenza dell'applicazione dell'addizionale Irpef a scaglioni di reddito sia decisamente superiore nei Comuni coinvolti nell'attività di negoziazione rispetto alla totalità dei Comuni nella Regione.

Osservando gli accordi sottoscritti dai Sindacati e dagli Enti territoriali emergono tuttavia alcuni nodi critici che andranno affrontati in modo risolutivo nel prossimo futuro. In primo luogo si fa riferimento alla **scarsa formalizzazione delle procedure. Praticamente l'Accordo di negoziazione sociale solo poche volte si trasforma in impegno ufficiale (e pubblico) assunto dall'Amministrazione comunale.** Tale fenomeno produce effetti importanti (Amministratori che si ritengono "liberi" di non dare attuazione agli accordi, poca visibilità pubblica, scarso interesse da parte della cittadinanza, ecc.) per le prospettive di crescita della negoziazione sociale. **Inoltre** le relazioni sindacali non appaiono ancora sufficientemente strutturate in seno alle amministrazioni pubbliche locali, specie per quanto riguarda la definizione delle tappe e della tempistica del confronto tra Amministratori e Sindacato. **Poi, in diversi casi gli accordi sottoscritti contengono proposte ed enunciazioni di principio o una presa d'atto rispetto alla volontà della Giunta locale, evidenziando in questo modo carenze progettuali.**

**Sarebbe inoltre opportuno privilegiare l'interlocuzione con le responsabilità istituzionali sovra-comunali e potenziare contestualmente il coordinamento degli accordi comunali con la negoziazione di livello regionale e con gli altri enti sovraordinati (Provincia e Comunità montane).**

Per migliorare i risultati della negoziazione è necessario inoltre superare la "frammentazione" del confronto: ad esempio, relativamente ai temi del welfare il confronto con i comuni dovrebbe essere esteso anche alle ASL (superare la separatezza tra programmazione sociale e programmazione socio-sanitaria).

**Sui temi della fiscalità locale, dell'evasione fiscale, delle politiche per lo sviluppo e la tutela dell'ambiente, il confronto dovrebbe privilegiare non solo il Comune ma anche gli altri soggetti interessati (ad es. Agenzia delle Entrate, Regione-Arpa, Provincia, Camera di Commercio, ecc.).**

A fronte di queste problematiche, **appare necessario migliorare la capacità rivendicativa e propositiva del Sindacato attraverso la predisposizione di veri e propri progetti per la realizzazione degli interventi che si vogliono proporre agli enti locali.** Occorre però che questi progetti riflettano un'attenta analisi delle caratteristiche dei bisogni della popolazione, e affinché ciò si verifichi appare necessario potenziare il ruolo di «antenna sociale» del Sindacato nei confronti delle fasce dei cittadini più deboli.

**Infine, la negoziazione sociale potrà davvero svilupparsi solo a condizione che venga potenziata la funzione di rappresentanza del Sindacato nei confronti dei cittadini.**



