



Nota di sintesi contrattazione sociale territoriale 2019

(verso il XI Rapporto: la contrattazione sociale territoriale nell'anno del Covid-19)

Questa *Nota* intende offrire un quadro ampio ma orientato dei dati emergenti dalla contrattazione sociale territoriale realizzata nel 2019. Si tratta della fotografia dell'attività negoziale svolta nel tempo appena antecedente la crisi sanitaria – e ora sempre più economica e sociale – dovuta alla pandemia di Covid-19. La presentazione di questi dati, insieme alle letture e alle interpretazioni proposte, non sono semplicemente un atto dovuto di continuità dell'attività di ricerca complementare all'attività sindacale di negoziazione sul territorio. La lettura che segue, difatti, evidenziando alcuni caratteri d'insieme e tendenze specifiche, è senz'altro **sostenuta dall'urgenza di una coerente ed efficace politica sociale e territoriale al tempo della pandemia e della fase di ripresa**. I dati pertanto saranno selezionati per mostrare un'istantanea – dinamica, e problematica – del “dove, e come, ci siamo lasciati”, focalizzandosi sulle caratteristiche generali della negoziazione, su alcuni aspetti procedurali, sulle relazioni sindacali, ma soprattutto sui temi di confronto e intervento realizzati fino al 2019 e che oggi, alla luce delle condizioni necessarie per la ripartenza, devono rafforzare la consapevolezza delle risorse e progettualità già in campo, ma anche quella delle lacune e delle fragilità delle politiche sociali e territoriali evidenziate drammaticamente dalla crisi in corso.

Alcuni aspetti generali della contrattazione sociale territoriale 2019

La lavorazione da parte dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi (Ocs) degli accordi e dei verbali siglati con le amministrazioni pubbliche e delle piattaforme sindacali del 2019 è stata inevitabilmente segnata dall'attuale crisi pandemica. Ciononostante, l'Ocs è stato in grado di raccogliere, classificare e analizzare – grazie al supporto diretto e indiretto delle strutture regionali – **874 documenti**.

Tipologia del materiale (anni 2011-2019)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Accordi	708	667	601	523	731	646	718	811	681
Piattaforme	35	37	23	27	27	39	25	23	29
Verbali	191	296	299	287	355	239	328	262	164
Totale	934	1000	923	837	1113	924	1071	1096	874

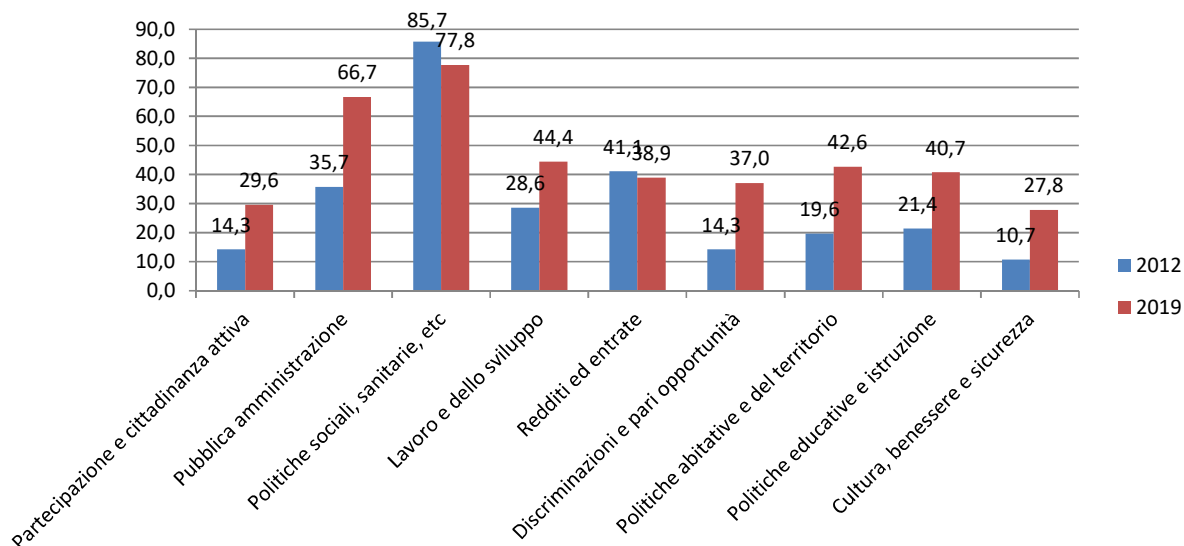
Fonte: Ocs (elaborazione Fdv)

Di questi, **681 sono Accordi, 164 i Verbali e 29 le Piattaforme**. Rispetto al 2018 il calo dei documenti è di oltre 200¹; in parte ciò è dovuto alla diminuzione delle intese in alcune aree del Paese, in misura più o meno accentuata (Emilia Romagna, Piemonte, Veneto), mentre un discorso a parte va tenuto per la Lombardia che ha scontato sicuramente una maggiore difficoltà di reperimento di alcuni materiali della contrattazione sociale 2019 nella fase – inizio 2020 – di acquisizione nell’archivio unitario dei pensionati lombardi di molti verbali di incontro con le strutture e le agenzie sanitarie, sociosanitarie e assistenziali del territorio.

Al netto di queste problematiche, l’analisi quantitativa per il 2019 mostra una riduzione del peso relativo dei verbali di incontro e talvolta, dal punto di vista qualitativo, una loro maggiore **qualificazione negoziale**: non a caso, diversi di essi prendono la forma di verbali di verifica di accordi precedenti, in qualche misura **verbali di continuità negoziale**. Sono diverse decine gli accordi che negli anni più recenti stabiliscono una validità pluriennale, a cui seguono incontri e verbali di verifica del percorso (soprattutto in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna).

Una costante della contrattazione sociale è il focus sulla dimensione comunale. Nel corso dell’ultimo decennio circa il 85-90% degli accordi siglati si colloca a tale livello, principalmente in rapporto con le amministrazioni comunali. **L’esigenza di una contrattazione più capace di attraversare i confini amministrativi dei comuni è tra le priorità dell’agenda sindacale**, in questo sostenuta anche da alcuni orientamenti amministrativi e di *governance* (Unioni di comuni, distrettualizzazione dei servizi e della programmazione sociale e sanitaria, tematiche specifiche quali lo sviluppo territoriale, la regolazione degli appalti pubblici, etc.). Al di là del mero dato quantitativo, che mostra un costante 10-15% di accordi sovracomunali o regionali nel periodo 2012-2019, il loro profilo tematico è effettivamente cambiato nel corso del decennio.

Arete tematiche nei documenti di livello intercomunale (accordi e verbali, anni 2012 e 2019)



Fonte: Ocs (elaborazione Fdv)

¹ Occorre però considerare che il dato del 2018 qui presentato è superiore di 85 documenti rispetto a quello fornito nel *X Rapporto*; di questi 51 sono gli accordi, 30 i verbali e 4 le piattaforme. Tali documenti sono stati recuperati e inseriti nella sessione di lavoro dedicata ai documenti del 2019.

Considerando i soli documenti sovra e intercomunali, si è passati da testi prevalentemente centrati sulle politiche sociali, sanitarie, sociosanitarie e assistenziali (soprattutto sulla programmazione dei Piani di zona), a una maggiore ricchezza tematica, in particolare per i temi della pubblica amministrazione (vd. gestioni associate, appalti, esternalizzazioni, etc.), per la scuola, lavoro e sviluppo, gli interventi per casa e territorio, le azioni di contrasto delle discriminazioni e per le pari opportunità (accoglienza migranti, contrasto violenza di genere).

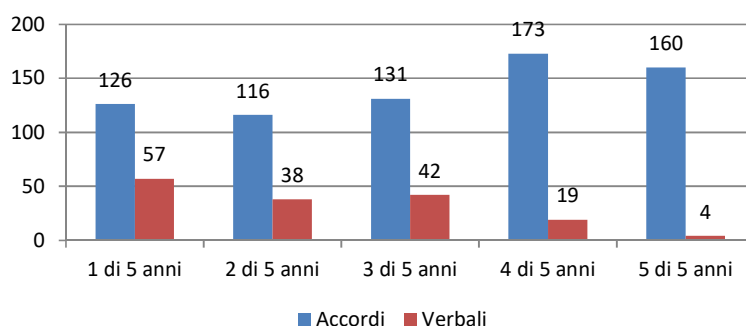
Una maggiore capacità di **orientamento e integrazione della programmazione territoriale** (vs. segmentazione degli interventi) risulta cruciale per l'adattamento delle *policies* in un'inedita fase di crisi come quella attuale. Guardando al recente passato, dopo un periodo di criticità delle finanze locali intorno alla metà degli anni '10, che si è riflessa in intese sui bilanci di previsione dei comuni protratte ben oltre la metà dell'anno, il 2018 e il 2019 hanno visto **circa la metà delle intese collocarsi nel primo trimestre dell'anno**. Questo mostra senz'altro una maggiore sincronizzazione dei tempi delle relazioni sindacali e di quelli dei procedimenti decisionali dei comuni.

Tuttavia, non di solo bilancio di previsione possono alimentarsi i confronti tra amministrazioni pubbliche e parti sociali (e l'attuale fase di crisi ne è esempio evidente). **Un'agile – ma esigibile – struttura di relazioni e di confronto, costituita di momenti di ascolto, di condivisione delle informazioni, di consultazione ed esame congiunto può favorire certamente una risposta più efficace e tempestiva, nelle fasi di crisi e non solo**. Tale necessità può trarre conferme dal tempestivo e capillare confronto che ha portato, a livello di contrattazione collettiva, all'adozione dei protocolli di sicurezza e delle misure di contrasto e prevenzione nei luoghi di lavoro, attraverso una filiera efficace di provvedimenti governativi, accordi tripartiti nazionali (vd. i protocolli di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione di Covid-19 negli ambienti di lavoro del 14 marzo e del 24 aprile), accordi settoriali e intersettoriali, accordi aziendali.

Per quanto riguarda la contrattazione sociale territoriale, negli ultimi anni si può evidenziare **una tendenza, ancora timida, a una maggiore qualificazione delle relazioni sindacali sul territorio**. Anzitutto l'investimento su agende, piattaforme e confronti di livello territoriale (con le Unioni di comuni, con le strutture del welfare distrettuale e di zona). Ciò si riflette anche in una contrazione dei "tavoli di confronto" tematici più generali, definiti a seguito di accordi omnibus sui bilanci di previsione, e nella **parallela diffusione di momenti di verifica e confronto tecnico e negoziale, ma anche di monitoraggio e approfondimento su specifiche tematiche e aree di intervento**. Su questo aspetto, dal 2017 al 2019 la definizione di momenti e azioni di "monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori" passa da circa il 5% a oltre il 15% degli accordi (in particolare per l'area delle politiche sociali, sanitarie e assistenziali).

Su questo aspetto, **la continuità negoziale vera e propria**, ovvero la ricorrente stipula anno per anno di nuove intese, è un dato di forza della contrattazione sociale pur in assenza di un vero e proprio sistema di relazioni sindacali formalizzate e con significative disparità territoriali. Considerando i Comuni coinvolti negli accordi realizzati nel 2019, sia di livello strettamente comunale sia intercomunale, quasi la metà (333 su 706) risultano presenti negli accordi di almeno 4 dei cinque anni del quinquennio 2015-2019.

Continuità dell'attività negoziale nei medesimi Comuni (Accordi e Verbali del 2019)

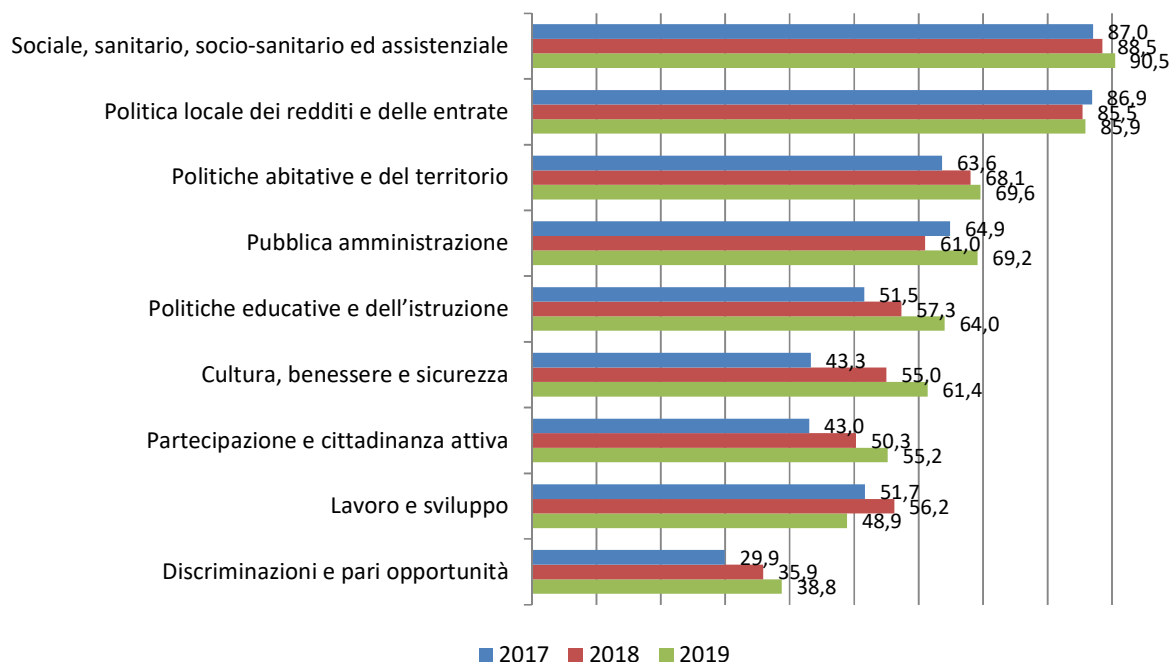


Fonte: Ocs (elaborazione Fdv)

Tendenze e spunti delle principali aree tematiche della contrattazione sociale territoriale

Le tematiche trattate dalla contrattazione sociale territoriale 2019 mostrano alcuni punti di forza e di debolezza consolidati nel tempo recente, i quali possono essere letti anche alla luce dei temi rilevanti nell'agenda sociale e territoriale nel contesto Covid-19. Tra gli aspetti trasversali della contrattazione sociale degli ultimi anni, va sottolineato un aspetto ambivalente: **da una parte la crescita di ricchezza tematica degli accordi** (nel 2019 circa il 50% degli accordi presenta più di 20 tematiche, contro circa il 25% cinque anni prima), **dall'altra il rischio di "sottonegoziazione"**, ovvero il semplice recepimento di iniziative e misure definite in proprio dalle Pubbliche amministrazioni e ritenute meritevoli di consenso delle parti e quindi inserite negli accordi. Su quest'ultimo aspetto le criticità sono diverse, ad esempio nel campo delle politiche scolastiche, dell'organizzazione del lavoro nella pubblica amministrazione, delle iniziative di inserimento lavorativo e di contrasto della povertà di competenza locale (riflesso, questo, anche della "verticalizzazione" degli interventi a seguito dell'introduzione del Reddito di cittadinanza). Ciò può essere attribuito, in parte, anche alla mancata **innovazione delle pratiche negoziali** e dell'organizzazione della contrattazione stessa da parte del sindacato, ma altri aspetti attengono alla diversità che nei territori assume il **rapporto (talvolta progressivo, altre critico) tra governance istituzionale nel contesto locale e funzione di orientamento delle norme di livello nazionale e regionale**, la cui cornice può sostenere o al contrario inibire la contrattazione sul territorio. Ciò configura una relazione tra legge e contrattazione – per citare un parallelo con la contrattazione collettiva – che appare problematica e che comporta effetti differenziati nei territori, ad esempio nel caso della regolazione degli appalti pubblici, nella programmazione integrata sociale e sanitaria, nella presa in carico dei cittadini attraverso il Rei/Rdc. Questa complessità del rapporto tra *policies* nazionali e azioni territoriali è uno dei fattori chiave da affrontare per rendere più efficace e qualificata l'azione negoziale, anche in vista della programmazione dei fondi europei per la ripresa postpandemia (si pensi al parallelo in chiaroscuro con il Pac).

Aree tematiche principali (accordi 2019-2017)



Fonte: Ocs (elaborazione Fdv)

L'Area 2 (Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva)

Il rapporto con i cittadini, gli utenti dei servizi, i beneficiari delle politiche locali è un tema in crescita nella contrattazione sociale. *Informazione* (nel 20% degli accordi) e *Coinvolgimento dei cittadini* (9,5%) sono compiti assunti dalle amministrazioni – per quanto con strumenti diretti, ma anche informatici e di comunicazione a volte non adeguati –, ma più spesso questi risultano integrati da un'importante **attività di informazione svolta dal sindacato**, anche attraverso le strutture dei servizi fiscali e del patronato.

Le Politiche di Terzo settore (nel complesso, il 37% degli accordi) risultano a due facce: *sostegno e promozione* (in risorse e in servizi, 24,4% degli accordi) ed erogazione di *contributi, concessioni e affidamento di attività* (21,9% degli accordi). Le due dimensioni non sempre risultano integrate, e solo l'8,4% degli accordi complessivi che trattano politiche di Terzo settore vede entrambe le dimensioni del sostegno e dell'affidamento dei servizi. Risultano invece del tutto marginali interventi di regolazione e verifica (almeno attraverso la lente degli accordi). Questa **realtà bifronte fatta di contributi al rafforzamento del tessuto associativo e di richiesta di interventi per l'erogazione di servizi** può risultare disorganica se non collocata entro la regia pubblica di un coinvolgimento integrato delle risorse – preziose – della cooperazione sociale, dell'associazionismo e del volontariato nelle azioni di recupero dalla pandemia. Si pensi al ruolo dell'associazionismo di promozione culturale nei servizi per il tempo libero rivolti ai minori e ai giovani durante l'estate, o alla riprogettazione dei servizi domiciliari e territoriali gestiti dalla cooperazione sociale in una fase di necessario ripensamento delle prestazioni, nel rispetto del distanziamento fisico e di stringenti criteri di sicurezza per operatori e utenti.

L'Area 3 (*Pubblica amministrazione*)

Nel corso degli anni più recenti l'area tematica della Pubblica amministrazione ha visto una crescita considerevole, soprattutto in relazione alle gestioni associate dei servizi a livello sovcomunale, all'esternalizzazione degli interventi, alla più recente attenzione verso la regolazione degli appalti pubblici – sui temi della legalità ma soprattutto sugli aspetti di qualità sociale e contrattuale –. **Un tema critico, invece, risiede nella diffusione del confronto su politiche del personale, riorganizzazione dei servizi, formazione, innovazione, nuove tecnologie.** Nonostante una crescita registrata negli anni più recenti (*Politiche del personale e formazione* dal 5,7% al 10,7% degli accordi tra 2017 e 2019; *Organizzazione, razionalizzazione e trasparenza* dal 5,4% al 11,3%), questa lacuna evidenzia sia l'insufficiente presenza di questi temi nei tavoli di confronto della contrattazione sociale sia **un'integrazione da migliorare tra le dimensioni della negoziazione sui servizi e quella sull'organizzazione del lavoro**, e quindi il coinvolgimento delle categorie degli attivi nella negoziazione con le amministrazioni locali e territoriali (a partire dal ruolo centrale della Funzione pubblica). Questo risulta cruciale per coniugare diritti dei cittadini, utenti dei servizi e lavoratori che li erogano in prima persona; e ciò rappresenta una delle declinazioni – oltre che un indice – dell'*inclusività* della contrattazione stessa. Inoltre, **l'innovazione, la riorganizzazione e la formazione dei lavoratori nelle amministrazioni locali risultano ancora più urgenti alla luce della necessaria digitalizzazione, della nuova organizzazione del lavoro e dello smart working imposti dalla crisi attuale** (l'altra faccia della revisione delle modalità di presa in carico ed erogazione dei servizi, in particolare quelli territoriali).

L'Area 5 (*Politiche sociali, sanitarie, sociosanitarie e assistenziali*)

Nel corso delle settimane di lockdown si è imposto il tema della riprogrammazione dei servizi, specie di quelli territoriali e domiciliari, oltre alla drammatica esperienza vissuta dagli ospiti e dal personale dei servizi residenziali per anziani e persone non autosufficienti. Una riprogrammazione dei servizi che, dal punto di vista sindacale, implica un consolidamento delle relazioni tra le parti, oltre che una verifica della loro efficacia laddove erano già più diffuse nel contesto pre Covid-19. **Riprogrammazione e coprogettazione** (si pensi ai servizi per anziani, non autosufficienti, cittadini che si rivolgono ai servizi sanitari e di prevenzione) **che richiedono forme di regolazione della partecipazione di tutti gli attori coinvolti** (Terzo settore, categorie e rappresentanze dei lavoratori dei servizi). La relativa marginalità dei temi dell'organizzazione dei servizi, della formazione del personale, dell'innovazione e della trasparenza (registrata per l'area 3, pur con segnali di crescita) si riflette nella trattazione dei temi relativi a modelli organizzativi e dell'offerta. Negli accordi, specie di livello comunale, è assai diffuso il "rimando" (per riprendere un'espressione della contrattazione collettiva) alle competenze, ai compiti assegnati e alle risorse stanziati a favore di consorzi, aziende speciali, enti gestori dei servizi, ma nei testi concordati si ritrovano scarsi contenuti regolativi sul tema. Più limitati, sebbene in aumento, temi negoziali più capaci di orientare la qualità del servizio: modalità di accesso alle prestazioni (dal 8,8% al 14,1%, tra 2017 e 2019), modelli di presa in carico (6,8%), standard dei servizi (5%).

Un tema significativo alla luce dell'attuale emergenza Covid-19 è quello della prevenzione sociale e sanitaria. Ciò, negli accordi 2019, si configura sia attraverso la programmazione più generale (di livello territoriale, Piani di zona, distretti sociali e sanitari, etc.) sia in azioni specifiche di screening, medicina di iniziativa, divulgazione e informazione rivolte ai cittadini sui temi della salute. *Prevenzione e promozione*

della salute risultano presenti nei temi del 25,3% degli accordi, integrandosi anche ad azioni di *Promozione del benessere*, mediante attività più “leggere” che si concretizzano in corsi, seminari, incontri, materiale divulgativo su stili di vita salutari, alimentazione, attivazione delle relazioni di mutuo-aiuto negli ambiti di prossimità (13,2%).

Per quanto riguarda i servizi, la territorialità degli interventi e la presa in carico multidisciplinare risultano pratiche – oltre che lessico – concentrate solo in alcune aree del paese. Per quanto riguarda i servizi erogati in struttura (criticità drammatica durante la fase acuta della pandemia) le **differenze regionali sono significative, un riflesso attribuibile anche a diverse cornici normative**. In alcuni accordi, difatti, ai riferimenti alle risorse disponibili per beneficiari e famiglie si affiancano i criteri di programmazione dei servizi e le modalità di presa in carico; in altri contesti, gli accordi evidenziano soprattutto gli aspetti relativi all’offerta quantitativa, ai meccanismi e alle quote di compartecipazione, alla definizione di buoni sociali, voucher o meccanismi di sostegno della spesa privata per assistenza o direttamente al caregiver familiare, mentre minore è l’attenzione alla progettazione degli interventi e al coinvolgimento delle parti sociali nel confronto, monitoraggio e valutazione. È significativo evidenziare che nel 11,2% degli accordi 2019 (nel 2018 il 5,3%, negli anni precedenti intorno al 2-3%) si ritrovano riferimenti a *Regolarizzazione, formazione e sostegno lavoro di cura*. La tutela delle lavoratrici e dei lavoratori domestici e della cura è stato oggetto del recente Decreto Rilancio, con il bonus per “colf” e “badanti” escluse dagli ammortizzatori sociali e, per i rapporti di lavoro irregolari, la possibilità di regolarizzazione e sanatoria della posizione di soggiorno. Gli accordi 2019 toccano in particolare la creazione di servizi informativi per le famiglie (sportelli di ambito o distretto), formazione per i lavoratori, registri del lavoro di assistenza e domestico, in genere in base a leggi regionali che disciplinano queste opportunità (es. Lombardia).

Il *Contrasto del disagio sociale* – dalla povertà educativa al bullismo, dalla marginalità giovanile alle dipendenze e agli aiuti ai senza fissa dimora – risulta piuttosto frequente, non tanto tra i temi effettivamente negoziati quanto nella rendicontazione degli interventi e dell’approccio operato dalle amministrazioni, e in particolare dai servizi sociali (nel 21,7% degli accordi).

Le azioni di Contrasto della povertà si trovano su un crinale critico: polarizzate tra il ruolo marginale delle amministrazioni locali rispetto alle misure nazionali (Reddito di inclusione e Reddito di cittadinanza, solo citati nei testi per la contabilità dei beneficiari a livello comunale), e il contributo accessorio e in genere non coordinato delle misure locali. Nel complesso il 50,1% degli accordi indica misure di contrasto della povertà, prevalentemente con riferimenti al Rei/Rdc (23,1% degli accordi), ma anche a misure specifiche definite da parte dei servizi sociali (20,3%) riguardanti contributi ordinari, straordinari, mirati a bisogni specifici. Rispetto a questi interventi si evocano talvolta le caratteristiche del modello operativo: équipe multidisciplinari, presa in carico individualizzata, soprattutto nei termini di una rendicontazione dell’approccio adottato da parte dell’amministrazione, più che di un reale confronto sulle pratiche da adottare. Tra le azioni di sollievo della povertà, l’erogazione di *Beni e servizi di prima necessità* non è stata toccata, nella sua diffusione, dalla sperimentazione del Sia/Rei prima, e dall’introduzione del Rdc dopo, e risulta presente nel 12,9% degli accordi 2019 (costante dal 2016).

L’Area 6 (*Politiche del lavoro e dello sviluppo*)

I temi e i piani di **sviluppo territoriale** risultano in leggera crescita (5,9% degli accordi del 2019), ma segnalano in ogni caso una lacuna non compensata da più limitate misure locali di sostegno alle imprese, come ad esempio interventi di alleggerimento della tassazione locale (4,4%).

Si conferma la diffusa attivazione, anche aggiuntiva rispetto alla programmazione regionale su fondi Fse, di **progetti e programmi di inserimento lavorativo, tirocini e work experience di vario genere, anche se su livelli più bassi rispetto agli anni più recenti** (23,5% degli accordi 2019). Rara la comparsa delle attività, o dell'implicazione, dei Centri pubblici per l'impiego (nel 5,7% degli accordi), segno di un effetto non rilevante dell'introduzione dei meccanismi di presa in carico previsti dal Reddito di cittadinanza sulle competenze e le iniziative di livello territoriale.

Altrettanto rilevante, e in crescita, è l'area della *Tutela del lavoro* (22,3% degli accordi nel 2019, intorno al 10-13% fino al 2016). Si tratta di **interventi di contrasto del lavoro nero e irregolare, di tutela di salute e sicurezza, contrasto della precarietà e legalità** raccolti, soprattutto, in accordi più ampi dedicati alla regolazione degli appalti pubblici.

Le misure di sostegno economico rivolte direttamente a lavoratori in condizione di crisi occupazionale risultano ridotte fortemente, in continuità con i dati degli anni più recenti: da un quarto degli accordi nei primi anni dello scorso decennio, a circa il 10% intorno alla metà degli anni '10, fino a circa il 2% degli accordi 2019. È stato già rilevato nei Rapporti precedenti come vi sia stato uno **spostamento dalle misure di sostegno ai lavoratori colpiti dalla crisi** (i cosiddetti "fondi anticrisi" rivolti a beneficiari di ammortizzatori sociali, lavoratori in mobilità, o destinatari di forme di riduzione d'orario e di reddito) **verso misure più circoscritte e necessariamente più selettive di contrasto della povertà**. Ciò in parte risulta giustificato dal mutamento delle condizioni economiche nel corso del decennio di crisi avviato nel 2008. Intorno al crinale di metà decennio, infatti, l'aumento della povertà relativa e assoluta, da una parte, l'estensione di una certa progressività della compartecipazione ai costi del welfare tramite Isee (a beneficio, nelle intenzioni, specie delle fasce sociali medio-basse) e un recupero dell'occupazione dall'altra, per quanto duale e segnato da incertezza e disagio occupazionale, hanno eclissato col tempo lo strumento dei "fondi anticrisi". Concentrarsi, a livello territoriale, sugli ambiti della povertà ha in qualche misura portato fuori dal cono di luce delle politiche sociali il sostegno delle classi medio-basse, specie nei passaggi più critici che ne possono determinare anche l'improvviso scivolamento sociale ed economico. Il contesto attuale, per quanto diverso dalla crisi avviata nel 2008, ripropone quantomeno gli stessi dilemmi e la necessità di proteggere anche a livello territoriale i lavoratori e le lavoratrici dall'impovertimento.

Si conferma un'attenzione alla **conciliazione vita-lavoro**. Misure orientate in tal senso sono presenti nel 9% degli accordi, anche se trovano per la gran parte una manifestazione concreta nei **servizi di pre e post scuola**, con rare esperienze di valorizzazione di misure di conciliazione – oltre a criteri di qualità sociale e gestione ambientale – richieste alle aziende che aspirano ad accedere ad appalti della pubblica amministrazione.

L'area 7 (Politica locale dei redditi e delle entrate)

I dati confermano la diffusione dell'Isee (rilevato nel 64,3% degli accordi 2019) e ormai la sua generalizzazione per la compartecipazione ai costi del welfare, sia nei servizi sociali, educativi e assistenziali a domanda individuale sia nella determinazione di trasferimenti monetari e agevolazioni (contributi per l'affitto, per il trasporto pubblico, etc.). Peraltro l'Isee assume sempre più una valenza nazionale, anche per l'accesso e la modulazione delle misure sociali di sostegno nella fase di diffusione di Covid-19, si pensi al cosiddetto bonus vacanze previsto nel Decreto Rilancio.

Una prima analisi conferma la necessità di una **maggiore omogeneizzazione dell'utilizzo dell'Isee**, quanto meno a livello di zona, distretto, ambito sociale territoriale se non mediante linee guida regionali; ciò al fine di evitare sperequazioni particolarmente critiche nella fase attuale che colpisce selettivamente e "asimmetricamente" territori e contesti sociali ed economici.

Tasse, tributi e tariffe costituiscono una delle colonne portanti (insieme alle politiche sociali e sanitarie) della negoziazione. Anche nel 2019 hanno rappresentato temi presenti in diversa misura ed estensione nel 85,9% degli accordi, con valori analoghi a quelli di tutto il decennio appena concluso, in un tempo pur contrassegnato da tanti interventi e cambiamenti: dal blocco e poi dallo sblocco della tassazione locale, ai cambiamenti della stessa (da Imu, Tasi alla Imposta unica comunale, dalla Tarsu alla Tari). L'Irpef comunale è stata utilizzata, mediante progressività, come strumento di perequazione. Un progressivo miglioramento delle finanze locali, almeno rispetto al quadro più fosco di metà decennio, ha consentito una diffusione di tali misure: **agevolazioni ed esenzioni, progressività dell'Irpef locale, un più largo e generalizzato utilizzo dell'Isee**, etc.

È chiaro che il contesto attuale, con il congelamento delle entrate proprie e la criticità dei trasferimenti nazionali agli enti locali, potrebbe portare nuove difficoltà finanziarie e limitare – laddove era stata adottata – una importante leva di politica fiscale anche a livello locale, in risposta alla crisi. Tale leva può essere sostenuta da una rinnovata azione di contrasto dell'evasione fiscale e tributaria locale (presente nel 54,2% degli accordi, in crescita nel 2019), per quanto permanga una netta disomogeneità territoriale della sua efficacia. Questa leva può sostenere misure di sostegno al reddito, facenti parte di un paniere complessivo che va dalle tariffe dei servizi a domanda individuale ad agevolazioni ed esenzioni per le tasse e tributi locali. **Occorrerà innovare gli strumenti di sostegno ai cittadini colpiti dalla crisi, nel contesto di una generale verifica di quelli attualmente utilizzati.** Un esempio di intervento – per quanto non tra i più diffusi – è rappresentato dal cosiddetto Baratto amministrativo: si trova citato in 145 tra accordi e verbali di contrattazione sociale tra 2015 e 2019, i quali hanno coinvolto 93 comuni dei quali oltre la metà in Lombardia, e i restanti suddivisi tra Toscana, Calabria, Marche, Piemonte, Emilia Romagna.

L'area 8 (Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità)

I temi dell'accoglienza hanno fatto breccia nella contrattazione sociale, insieme a una maggiore sensibilità delle amministrazioni locali negli anni più recenti. Rispetto alle strutture dell'accoglienza, specie nel sistema ex SPRAR (ora SIPROIMI), gli accordi che trattano il tema raggiungono il 10,9% degli accordi, soprattutto segnalando l'adesione delle amministrazioni locali e la messa a disposizione di servizi e strutture. Le azioni più diffuse di integrazione, anche di piccola scala con il coinvolgimento del tessuto associativo, risultano in crescita ancora nel 2019 e raggiungono il 26,6% degli accordi. Tuttavia, la pandemia ha portato a mettere in nuova luce i bisogni di protezione – sanitaria, sociale, occupazionale – dei migranti inclusi nel sistema di accoglienza, nonché dei lavoratori che vi prestano servizio. Le linee guida del Ministero dell'interno, nelle settimane più acute della crisi, si sono limitate a predisporre le misure di sicurezza e contenimento del contagio e la limitazione dei movimenti degli ospiti. Resta il tema di **garantire un maggiore accesso al sistema sanitario, ai servizi anagrafici, ai servizi per il lavoro** – dai tirocini all'accesso al lavoro per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale –. Questo, oltre alla garanzia di accesso alle prestazioni sociali e ai contributi di emergenza, nient'affatto scontata come dimostrano diversi casi riguardanti l'esclusione di categorie di migranti dai cd. Buoni spesa.

Altro tema in crescita nella contrattazione sociale riguarda la **tutela di donne e minori vittime di violenza maschile** (dal 8,5% al 15,9%, tra 2017 e 2019). In diversi accordi si riconosce e si sostiene la rete dei centri antiviolenza e si offrono strutture di accoglienza e servizi di tutela legale e orientamento; tutto ciò va valutato anche alla luce di quanto avvenuto nei mesi di lockdown, al fine di offrire una rimodulazione dei servizi e dei canali di accesso, per garantirne un'effettiva accessibilità a chi ne ha maggior bisogno.

L'Area 9 (Politiche abitative e del territorio)

L'area 9 racchiude diversi temi legati alle politiche del territorio e a quelle abitative. Nel 2019 conferma la sua crescita, giungendo al 69,6% degli accordi. Le componenti maggiormente in aumento di quest'area attengono alle **politiche ambientali, che nel contesto locale si caratterizzano anche per piccoli interventi di risanamento ambientale, risparmio energetico e idrico specie negli edifici pubblici, efficienza e sostenibilità ambientale, servizi per la mobilità**. Gli interventi per l'abitare si concentrano tradizionalmente sui fondi di sostegno all'affitto e sull'incremento marginale di interventi di nuova edilizia residenziale pubblica; assai più episodici gli interventi nel miglioramento delle condizioni degli immobili residenziali pubblici, mentre si conferma la crescita delle "piccole opere" di miglioramento del tessuto urbano (circa nel 30% degli accordi) e interventi per infrastrutture di maggior peso (viabilità, servizi accessori ad aree di insediamento abitativo, commerciale e produttivo).

Come è stato osservato anche nei Rapporti precedenti, questa tendenza a una maggiore capacità e varietà di investimento da parte delle amministrazioni locali è in parte correlata al miglioramento delle condizioni finanziarie e all'alleggerimento del Patto di stabilità interno. **Questa leva di attivazione economica non va sottovalutata tre le risorse da utilizzare nel nuovo contesto di crisi, evitando che si inceppi a causa dell'incertezza finanziaria locale a seguito dell'emergenza Covid-19.**

L'area 10 (Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione)

L'Area delle Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione è in crescita, presente nel 64% degli accordi 2019. Circa il 30% degli accordi si occupa di asili nido (in particolare intorno agli aspetti di regolazione delle rette), percentuali inferiori sono tradizionalmente associate alle scuole per l'infanzia, alla scuola primaria e secondaria.

Tra gli interventi di merito, la prevalenza va a *mense e trasporti* (32,2%), e dal punto di vista qualitativo ai servizi di *pre e post-scuola* (14,4%) e all'*integrazione scolastica* (18,4%) degli allievi disabili, stranieri, e in generale dei minori bisognosi di assistenza scolastica. **Va notato che tra i temi maggiormente sottonegoziati vi sono proprio quelli scolastici ed educativi**. Con l'eccezione di alcune sperimentazioni – con protagonisti enti locali, Terzo settore e sindacato, per la promozione del diritto allo studio – **l'offerta educativa è raramente toccata negli accordi (1,6%), in favore dei temi strutturali riguardanti l'edilizia scolastica (20,9%)**, spesso recependo puramente gli orientamenti delle amministrazioni all'investimento sul capitolo scuola, senza soffermarsi sugli aspetti qualitativi (riorganizzazione sostenibile degli spazi e degli edifici scolastici e, oggi, loro compatibilità con il distanziamento fisico). **Diversi accordi nella fase di emergenza sanitaria hanno posto la questione, per il riavvio di un affiancamento domiciliare e a distanza durante i mesi di chiusura delle scuole, oltre a una regolazione della sicurezza dei servizi per l'infanzia.**

L'Area 11 (*Politiche culturali, benessere, socializzazione, sicurezza*)

Ripresa negli anni più recenti della presenza di tematiche, programmi e iniziative culturali negli accordi di contrattazione sociale. Al di là dell'effettiva negoziazione, o quantomeno della condivisione di tali iniziative, ciò risulta un segno di una **maggiore apertura delle amministrazioni locali dopo una più lunga fase di restrizioni che avevano colpito soprattutto cultura, socialità, politiche giovanili e per l'infanzia**. Difatti nel 2019 l'intera area raggiunge il 61,4% degli accordi (contro il 43,3% del 2017), con una crescita concentrata soprattutto sulle capillari iniziative di socializzazione (in circa il 45% degli accordi), in iniziative per la promozione del benessere specie di anziani e minori (circa il 13%) e in un 20% di accordi che trattano l'offerta e la programmazione culturale (comunque raddoppiato in percentuale rispetto ai primi anni del decennio, i più duri della crisi successiva al 2008).

Senza voler ipotecare gli sviluppi del confronto, **nel prossimo futuro potrebbero essere proprio questi i settori di confronto negoziale più fragili e in difficoltà**, sicuramente nel corso della crisi sanitaria ma anche nella successiva crisi economica e sociale. Questa rischia di non assicurare un adeguato sostegno pubblico – peraltro particolarmente frammentato e ancorato al livello locale – a un campo di attività complementari ai settori più colpiti dalla crisi (quello turistico e ricettivo), oltre che compromettere la qualità della vita dei territori, con effetti a cascata anche sul benessere sociale più complessivo.