



Rapporto sulla Negoziazione Sociale 2013 in Lombardia

**Coordinamento: Spi CGIL - Claudio Dossi
Fnp CISL - Mario Clerici
Uilp Uil - Giovanni Tevisio**

**A cura di Giulio Mancini, Francesco Montemurro
Associazione Ires Lucia Morosini**

- maggio 2014 -

Indice

Premessa	3
Le recenti trasformazioni economiche e sociali.....	4
Il contesto politico - istituzionale.....	8
Il declino del pubblico impiego	14
Le tendenze nella negoziazione sociale in Lombardia	16
Linee guida per la negoziazione sociale nei bilanci preventivi per il 2013	19
I nodi critici e le prospettive per la negoziazione sociale	21
Il profilo della negoziazione sociale in Lombardia	22
Lo sviluppo della negoziazione sociale in Lombardia	26
I temi del confronto.	28
Approfondimento sulle esperienze di negoziazione sociale realizzate nel 2013 in Lombardia.....	38

Premessa¹

La negoziazione tra Sindacati ed enti locali sui temi prioritari del welfare e della fiscalità locale, vive oggi una fase molto delicata, specie in relazione al conseguimento dei principali obiettivi posti in partenza: la tutela dei diritti sociali, la realizzazione di efficaci politiche redistributive a favore dei redditi bassi e il consolidamento dei processi di democratizzazione delle istituzioni pubbliche.

Il processo negoziale, avviato negli anni novanta subito dopo il varo della riforma delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990), ha conosciuto un forte sviluppo in seguito sia all'attuazione del decentramento amministrativo (legge 59/1997 e decreti attuativi) sia all'approvazione delle modifiche al titolo V della Costituzione (Legge 3/2001). In definitiva, lo sviluppo delle relazioni tra enti locali e sindacati è stato reso possibile dallo spostamento in periferia dei livelli di governo più importanti, con l'attribuzione alle comunità locali della legittimazione primaria all'esercizio di tutte le funzioni attinenti al loro sviluppo sociale ed economico. Per questo motivo fin dalla fine degli anni '90 in Lombardia il processo di contrattazione sociale ha interessato - in modo crescente - l'ente Comune in forma singola e associata (Piani sociali di zona, Unioni di comuni, gestione associata mediante aziende partecipate, ecc.), nonché la Regione, la Provincia e gli altri enti territoriali (Asl, Comunità montane, ecc.).

L'attività di negoziazione si è sviluppata sia nei comuni più grandi sia nei comuni più piccoli, sebbene nel 2013, come si vedrà in seguito, si sia verificato un lieve raffreddamento della prassi negoziale in entrambe queste tipologie di comunità locali.

Ad ogni modo, a fronte dei processi di crisi economico-finanziaria, che ancora oggi interessano il nostro Paese, spesso la negoziazione sociale è risultata essere l'unico strumento di risposta per contrastare nuove disuguaglianze, difendere le condizioni di vita degli anziani, rispondere alle nuove domande di disoccupati e cassaintegrati, calmierare le tariffe, potenziare la progressività fiscale. Partendo da questi presupposti, sulla base degli indirizzi emanati da Spi CGIL, Fnp Cisl, Uilp Uil della Lombardia, abbiamo predisposto il presente Rapporto sulla negoziazione sociale, allo scopo di dar conto dei risultati conseguiti dall'azione sindacale e di elaborare ipotesi di miglioramento e di sviluppo della prassi negoziale. In particolare si è provveduto ad analizzare le caratteristiche principali degli accordi sottoscritti negli ultimi anni da organizzazioni sindacali ed enti locali, nel tentativo di individuare le linee di tendenza principali, stimare i principali risultati della prassi negoziale, portare alla luce punti di criticità e di forza. Le analisi effettuate hanno riguardato gli accordi sottoscritti nell'anno 2013 al confronto con i precedenti periodi di contrattazione sociale (2010/2012). Tale scelta è stata adottata sia allo scopo di comparare fasi diverse di negoziazione sociale, sia allo scopo di trattare in modo omogeneo le materie di negoziazione sociale classificate dall'Osservatorio. Le elaborazioni a valere sugli accordi di negoziazione sociale sono state precedute dall'analisi del "contesto generale":

- a) *la recente evoluzione socio-economica del territorio lombardo, con particolare riferimento alle diverse dimensioni della crisi economica;*
- b) *l'esame del Patto di Stabilità e delle principali disposizioni che interessano (e influenzano) l'azione degli enti locali e le prassi di negoziazione sociale (per gli anni 2013 e 2014);*
- c) *le linee di programmazione di Spi CGIL, Fnp Cisl, Uilp Uil in materia di negoziazione sociale.*

¹ Si ringraziano, per le indicazioni generali e gli spunti di riflessione forniti, Claudio Dossi dello Spi CGIL, Mario Clerici di Fnp Cisl e Giovanni Tevisio di Uilp Uil.

Le recenti trasformazioni economiche e sociali

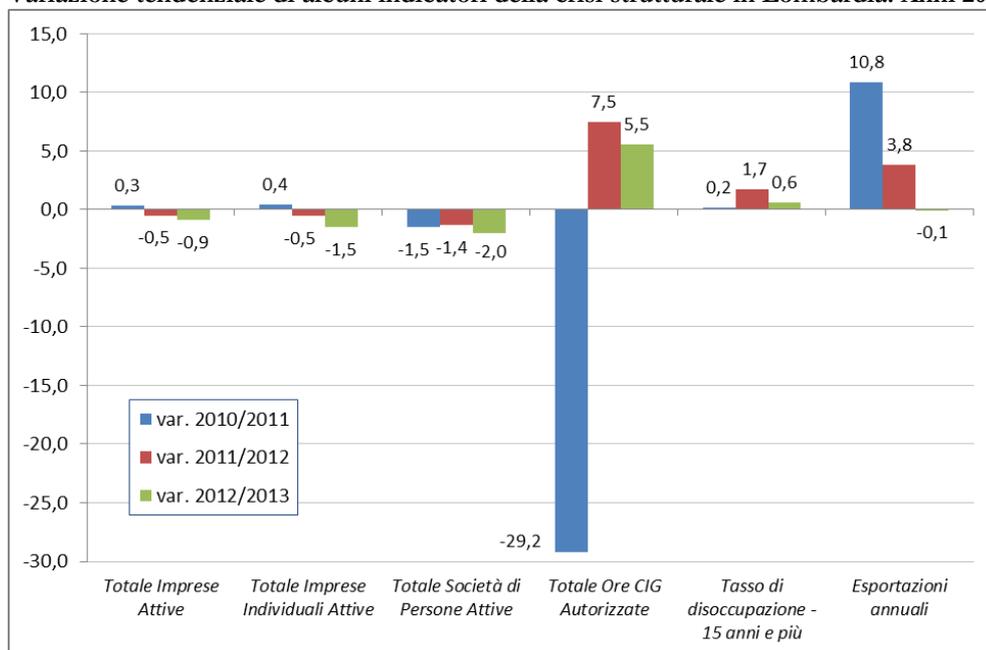
Sebbene recenti rapporti di Unioncamere e Prometeia inquadrino la Lombardia tra le regioni “lepre” che guideranno nel 2014 la ripresa dell’economia nazionale, lo scenario che si delinea dall’analisi di alcuni indicatori strutturali mostrano come nel 2013 gli effetti della crisi in Lombardia siano ancora evidenti e perfino più marcati rispetto al 2012.

In primo luogo il trend relativo al numero di imprese attive nel territorio mostra una ulteriore flessione nel 2012/2013 pari allo 0,9%, ed in particolare per quel che riguarda le ditte individuali (-1,5%) e le società di persone (-2,0%). I dati forniti da InfoCamere mostrano come in Lombardia siano infatti oltre 7.500 le imprese non più attive nel territorio durante l’ultimo anno rispetto a quello precedente. Dopo due anni consecutivi di crescita, anche l’interscambio commerciale ravvisa in Lombardia una contrazione, seppur limitata allo 0,1%, dell’export tra il 2012 ed il 2013. Risulta inoltre pari a circa 252,5 milioni il monte ore di Cassa Integrazione Guadagni autorizzato dall’Inps durante l’ultimo anno, un valore in crescita del 5,5% rispetto al 2012 e piuttosto vicino alle peggiori prestazioni registrate durante il 2009 ed il 2010.

L’analisi dei dati Istat relativi all’occupazione mostra inoltre quanto il mercato del lavoro regionale stia subendo gli effetti della crisi degli ultimi anni, con un peggioramento evidente dei principali indicatori tra il 2012 ed il 2013.

Cresce a livello tendenziale di 0,6 punti il tasso di disoccupazione, tra il 2012 ed il 2013 attestandosi all’8,1%; rispetto al 2011 l’incidenza dei soggetti in cerca di lavoro rispetto alla forza lavoro è cresciuta di ben 2,3 punti percentuali.

Variazione tendenziale di alcuni indicatori della crisi strutturale in Lombardia. Anni 2010-2013.



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Inps e Unioncamere.

Significativo inoltre il dato relativo al tasso di disoccupazione giovanile che sempre nel 2013 raggiunge nella regione Lombardia il 30,8%, un record negativo con una crescita di oltre 18 punti percentuali rispetto al 2008.

Appare comunque evidente come, almeno in parte, il trend del tasso di disoccupazione sia legato all'effetto del "lavoratore aggiuntivo". Un numero consistente di soggetti precedentemente inattivi si affacciano, infatti, a causa di necessità personali e familiari, in maniera copiosa sul mercato del lavoro facendo quindi aumentare vertiginosamente il tasso di disoccupazione.

Indicatori sulle forze lavoro in Lombardia

Valori medi annui (migliaia)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Occupati	4.350,9	4.299,7	4.273,1	4.273,0	4.279,8	4.310,0
In cerca di occupazione	168,4	243,5	253,5	261,4	346,1	379,3
Inattivi (15-64 anni)	1.935,0	1.954,6	2.002,7	2.032,1	1.954,1	1.911,4
Forze Lavoro	4.519,3	4.543,2	4.526,6	4.534,4	4.625,9	4.689,3

Tassi specifici (%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasso di attività (15-64 anni)	69,6	69,6	69,0	68,7	70,0	70,7
Tasso di occupazione (15-64 anni)	67,0	65,8	65,1	64,7	64,7	64,9
Tasso di inattività (15-64 anni)	30,4	30,4	31,0	31,3	30,0	29,3
Tasso di disoccupazione (su Forze lavoro)	3,7	5,4	5,6	5,8	7,5	8,1

Tasso di attività (15-24 anni)	37,2	35,3	32,5	31,4	31,9	31,2
Tasso di disoccupazione (15-24 anni)	12,5	18,5	19,8	20,7	26,6	30,8

Fonte: dati Istat

Crescono inoltre le difficoltà degli enti territoriali di far fronte al fabbisogno di politiche sociali e socio-sanitarie, così come a quelle per l'integrazione a fronte del progressivo invecchiamento della popolazione, che si concentra soprattutto nelle grandi città, e della marcata crescita dell'immigrazione.

Le tendenze demografiche regionali mostrano infatti, nel corso di un decennio, l'incremento piuttosto rilevante degli ultrasessantacinquenni, la cui incidenza sulla popolazione totale è cresciuta dall'8,1% del 2003 al 10,2% del 2013. In particolare tale fenomeno interessa le province di Mantova dove tale quota raggiunge l'11,4% e di Pavia (12,1%). La popolazione straniera residente in Lombardia, inoltre, è cresciuta nello stesso periodo di oltre 650mila unità, mentre il tasso di popolazione straniera passa dal 5,6% al 13,1%; se si considera inoltre solamente la fascia di età al di sotto dei 15 anni, 21 bambini ogni 100 residenti sono stranieri.

Incidenza popolazione ultra75enne sul totale della popolazione residente. Serie storica 2003/2013

	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Bergamo	8,7	8,5	8,3	8,1	7,9	7,8	7,6	7,4	7,2	7,0	6,9
Brescia	9,3	9,1	8,8	8,7	8,5	8,4	8,2	8,1	7,8	7,7	7,5
Como	10,1	9,9	9,6	9,3	9,2	9,0	8,8	8,6	8,3	8,1	8,0
Cremona	11,2	11,1	10,8	10,6	10,5	10,4	10,3	10,1	9,8	9,7	9,5
Lecco	10,1	9,8	9,5	9,3	9,1	9,0	8,8	8,5	8,3	8,1	7,9
Lodi	9,3	9,2	8,9	8,7	8,5	8,5	8,4	8,3	8,1	7,9	7,9
Mantova	11,4	11,3	11,1	10,9	10,8	10,8	10,8	10,6	10,5	10,4	10,3
Milano (*)	10,5	10,3	9,8	7,7	9,3	9,1	8,8	8,5	8,3	8,1	8,0
Pavia	12,1	11,9	11,6	11,4	11,3	11,2	11,2	11,0	10,8	10,6	10,5
Sondrio	10,5	10,2	9,9	9,7	9,4	9,3	9,0	8,8	8,5	8,2	8,0
Varese	10,5	10,2	9,9	9,6	9,4	9,2	9,0	8,8	8,6	8,4	8,2
Lombardia	10,2	10,0	9,7	9,4	9,3	9,1	8,9	8,6	8,4	8,2	8,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat
(*) compresa Monza e Brianza

L'analisi del livello di ricchezza regionale attraverso la consistenza del Prodotto Interno Lordo pro-capite dell'intera economia, aggiornati al 2011, evidenzia una diffusa sofferenza, in particolare nell'ultimo anno in esame. Nella tabella successiva, dove viene riportata la serie storica dell'indice dal 2003 al 2011 con dettaglio provinciale, si può osservare come il dato medio regionale del Pil pro-capite sia nel 2011 pari a soli 30.218,7 euro, una cifra inferiore rispetto agli importi calcolati durante tutto il periodo preso in considerazione ad esclusione del 2003. Questa tendenza alla forte contrazione del Pil nel 2011, di fatto, non sembra essere associata, o associabile, ad alcuni territori in particolare, piuttosto invece diffusa in tutte le province lombarde.

Prodotto interno lordo (PIL) dell'intera economia per abitante, a prezzi correnti (1). Italia, Lombardia e province lombarde. Anno 2011. Unità di misura: Euro.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Varese	24.951,9	25.657,0	25.140,8	27.007,7	29.913,3	30.591,1	29.052,5	30.082,8	25.515,6
Como	23.571,6	24.161,6	23.735,9	25.326,7	28.241,9	28.906,0	27.534,3	28.459,5	25.073,8
Sondrio	23.296,1	24.297,1	24.895,0	26.684,4	29.291,4	30.449,5	30.415,0	30.840,2	26.446,9
Milano	35.547,2	35.865,3	35.776,0	37.763,1	37.519,6	38.030,7	36.706,5	37.031,4	36.199,6
Bergamo	26.243,8	27.859,5	28.099,6	30.601,9	32.112,0	32.528,0	30.791,7	31.691,8	27.899,3
Brescia	26.481,3	27.889,8	29.245,1	29.700,5	31.411,8	32.580,8	30.817,3	31.119,6	27.341,1
Pavia	22.609,9	23.296,4	23.763,5	24.856,6	26.709,9	27.507,4	27.345,3	28.066,2	22.132,3
Cremona	24.872,7	26.505,8	27.226,7	28.412,1	28.775,0	29.164,3	28.389,1	29.800,7	25.314,7
Mantova	29.088,8	30.151,8	30.034,9	31.953,5	32.048,1	33.085,6	31.897,1	32.596,8	27.951,7
Lecco	24.970,0	25.890,6	25.512,6	26.631,6	29.989,7	30.193,9	28.626,4	29.431,6	26.369,9
Lodi	23.624,3	24.836,3	24.275,9	26.511,3	26.764,0	27.192,7	25.816,1	25.945,5	23.620,2
Lombardia	29.508,1	31.044,6	31.153,3	32.130,7	33.121,8	33.749,4	32.401,2	32.979,9	30.218,7
Italia	23.181,3	23.902,6	24.281,2	25.031,6	26.175,9	26.326,0	25.365,0	25.726,5	23.238,8

Fonte: Unioncamere - Istituto G. Tagliacarne

(1) Dati ottenuti sommando al valore aggiunto ai prezzi base l'ammontare dell'IVA e delle altre imposte indirette nette gravanti sulle produzioni e sulle importazioni.

Nel 2014, comunque, secondo gli Scenari Territoriali previsti da Unioncamere e Prometeia, il ridimensionamento dell'attività economica, in corso ormai da oltre due anni, dovrebbe arrestarsi in tutte le regioni italiane. In particolare sarebbe proprio la Lombardia, assieme all'Emilia Romagna, a giocare un ruolo essenziale nel trainare la ripresa nazionale, con un incremento regionale del Pil stimato per il 2014 in 1,2 punti percentuali.

Dal momento che l'impulso maggiore sarà determinato dalla domanda estera, giocherà un ruolo fondamentale nell'uscita dalla recessione il miglior posizionamento sui mercati internazionali proprio della Lombardia.

Il Pil pro-capite, sempre secondo le stime Prometeia e Unioncamere, dovrebbe attestarsi per il 2014 a circa 34,4 mila euro, ben al di sopra sia del dato medio nazionale sia di quello dell'intero Nord-ovest

Scenari di sviluppo al 2014 per il Pil delle regioni italiane.

Tassi di var. % su valori concatenati (anno di riferimento 2005)

Regioni e macroaree	2013	2014
Piemonte	-1,7	0,9
Lombardia	-1,3	1,2
Veneto	-1,6	0,8
Liguria	-2,1	0,3
Toscana	-1,9	0,7
Emilia Romagna	-1,5	1,0
<i>Nord Ovest</i>	-1,5	1,0
Italia	-1,8	0,7

Fonte: Unioncamere, Scenari di sviluppo delle economie locali italiane (dicembre 2013)

Pil pro-capite a prezzi correnti nel 2014 per regione e ripartizione territoriale

(valori assoluti in migliaia di euro e numeri indici Italia=100)

Regioni e macro-aree	Valori assoluti	N.I. Italia=100
Piemonte	29,1	109,6
Lombardia	34,4	129,7
Veneto	30,4	114,5
Liguria	28,5	107,3
Toscana	28,9	109
Emilia Romagna	32,6	122,8
<i>Nord Ovest</i>	32,4	122
Italia	26,5	100

Fonte: Unioncamere, Scenari di sviluppo delle economie locali italiane (dicembre 2013)

Il contesto politico - istituzionale

Le recenti trasformazioni economico sociali che hanno interessato la Lombardia contribuiscono ad innalzare il fabbisogno di politiche di sviluppo e di regolazione nel territorio.

In questo contesto, negli ultimi anni le amministrazioni pubbliche locali incontrano maggiori difficoltà nell'esercizio delle loro funzioni più qualificate, con particolare riferimento all'attivazione di politiche di sviluppo e alla qualificazione dei servizi collettivi.

La finanza locale vive un periodo molto difficile, segnato soprattutto dall'incertezza che sta caratterizzando i lavori di preparazione dei bilanci di previsione per il 2014, con particolare riferimento agli aspetti che riguardano le entrate tributarie e la riorganizzazione dei piccoli comuni.

La programmazione di bilancio degli enti locali non appare in grado di svolgere un ruolo "anticiclico", di promozione dello sviluppo.

I forti vincoli all'azione comunale introdotti dalle recenti leggi di Stabilità nonché la parziale e, fino ad oggi, poco efficace applicazione del Federalismo fiscale, hanno finito per determinare un significativo aumento della pressione tributaria locale, cui non ha corrisposto un adeguamento della spesa corrente e del livello di copertura dei servizi alla persona. Inoltre, sollecitate dal Patto di stabilità le amministrazioni comunali hanno ormai intrapreso la strada del progressivo dimagrimento degli organici pubblici.

Ordinamento istituzione degli enti territoriali e applicazione del Patto di Stabilità Interno².

Le modalità di realizzazione della negoziazione sociale risentono fortemente delle scelte politiche ed economico-finanziarie (con particolare riferimento alle recenti leggi di Stabilità) adottate negli ultimi anni dai governi nazionali.

Le norme finanziarie per gli enti territoriali: il 2013

Per quanto riguarda le principali misure regolamentari ed economico-finanziarie che hanno interessato il comparto degli enti territoriali per l'anno 2013, va ricordato che l'articolo 16, comma 31, del DL 138/2011, come convertito dalla legge 14 settembre 148/2011, ha previsto che **"a decorrere dall'anno 2013, le disposizioni vigenti in materia di patto di stabilità interno per i comuni trovino applicazione nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti"**.

E' poi intervenuta la legge 228/2012, che ha disciplinato il Patto di stabilità interno per il triennio 2013-2015, riproponendo, con alcune modifiche, la normativa prevista dagli artt. 30, 31 e 32, della legge 183/2011. **Il concorso alla manovra di finanza pubblica degli enti locali è stato perseguito non attraverso la modifica degli obiettivi del Patto, che restano invariati, ma attraverso la riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio.** Inoltre è stata posta in essere la previsione (successivamente non applicata) che per l'anno 2013 gli obiettivi del Patto stesso dovevano essere attribuiti agli enti locali in base alla virtuosità misurata operando una valutazione ponderata dei seguenti quattro parametri:

² In questa sede, la trattazione delle principali novità introdotte nell'ordinamento degli enti locali non ha pretese di esaustività ma si limita a descrivere sommariamente le materie di maggiore interesse per la negoziazione sociale.

- a) *rispetto del patto di stabilità interno;*
- b) *autonomia finanziaria;*
- c) *equilibrio di parte corrente;*
- d) *rapporto tra riscossioni e accertamenti delle entrate di parte corrente.*

Sono state poi inasprite le misure di carattere sanzionatorio per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno, prevedendo nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

- a) *la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo;*
- b) *il limite agli impegni per spese correnti;*
- c) *il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti;*
- d) *il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia di contratto, ivi compresi i rapporti di co.co.co. e di somministrazione, anche con riguardo ai processi di stabilizzazione in atto.*

Analoghe sanzioni sono state previste in caso di mancato rispetto delle norme volte al contenimento delle dinamiche di crescita della spesa di personale, in particolare per quegli enti in cui il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente sia pari o superiore al 50%. A tale proposito va ricordato che, per effetto dell'art. 20, comma 9, del Dl 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 111/2011, per il calcolo di tale rapporto debbono considerarsi anche le spese di personale delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo.

In sostanza, devono considerarsi riconducibili alla spesa di personale degli enti locali, anche quelle spese sostenute da tutti gli organismi variamente denominati (istituzioni, aziende, fondazioni ecc.) caratterizzati da minore autonomia rispetto ad un organismo societario, e che non abbiano indicatori finanziari e strutturali tali da attestare una sostanziale posizione di autonomia rispetto all'amministrazione controllante.

La legge di Stabilità per il 2014.

Gli effetti per gli enti locali che derivano dall'approvazione della Legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 27 dicembre 2013) devono essere esaminati alla luce del disposto del Decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, contenente alcune disposizioni urgenti in materia di finanza locale e di funzionalità dei servizi.

La IUC

Una particolare attenzione è dedicata alla nuova autonomia impositiva comunale con l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2014, del nuovo tributo IUC (Imposta Unica Comunale) costituito da tre componenti: dalla precedente IMU riformulata e dalle nuove TARI (componente sulla produzione dei rifiuti) e TASI (Tassa sui servizi indivisibili), quest'ultima con una quota anche a carico dei locatari. La IUC è dunque una **Service Tax** composita, che si paga sia rispetto al possesso di un immobile sia alla sua locazione, applicabile tanto ai proprietari quanto agli inquilini. Su questo versante sarà possibile aprire una nuova fase negoziale con i comuni affinché possano essere adottate nei regolamenti comunali le

possibili forme di esenzione ed agevolazione già previste nella nuova normativa e le possibili ulteriori tutele per i bassi e medi redditi sempre più esposti all'erosione fiscale e tariffaria.

Allo scopo di consentire le detrazioni sulla prima casa di cui hanno beneficiato le famiglie italiane nel 2012 l'aliquota massima della Tasi (tributo sui servizi indivisibili) per l'anno 2014 per ciascuna tipologia di immobili potrà essere aumentata complessivamente fino ad un massimo dello 0,8 per mille complessivo. I comuni possono incrementare le aliquote a condizione che il gettito relativo sia destinato a finanziare detrazioni o altre misure relative all'abitazione principale in modo tale che gli effetti sul carico dell'imposta Tasi siano equivalenti a quelli dell'Imu prima casa.

Al fine di compensare il mancato gettito ai Comuni dovuto alla differenza tra l'aliquota Tasi prima casa (2,5 per mille) e l'aliquota Imu (4 per mille) il contributo dello Stato di 500 milioni di euro per il 2014 attribuito ai Comuni dalla Legge di stabilità viene incrementato di 125 milioni di euro. Il riparto delle risorse è stabilito con un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, in base a una metodologia da condividere con l'Anci, tenendo conto del gettito standard ed effettivo dell'Imu e della Tasi. Viene eliminato il vincolo di destinazione del contributo alle detrazioni, inizialmente previsto dalla Legge di Stabilità.

Patto di stabilità

Sono state modificate le basi di calcolo degli obiettivi da conseguire da parte dei comuni per assicurare il rispetto del Patto di stabilità interno.

Vengono assoggettati al Patto tutti i comuni con più di mille abitanti. L'arco temporale di riferimento per il calcolo è la spesa media del triennio 2009 - 2011 (precedentemente il calcolo si basava sul periodo 2007 - 2009).

La nuova base di calcolo è però incrementata del 5% a causa della "spending review" che impone risparmi per ulteriori 275 milioni di euro ai comuni e 69 milioni di euro alle province.

Nel 2014 sono esclusi dall'applicazione del patto 850 milioni per i comuni e 150 milioni per le province destinati ai pagamenti per gli investimenti.

Da sottolineare che nel 2013 non sono stati erogati premi in base alla virtuosità dei comuni che sperimentano il nuovo sistema di contabilità.

Per quanto riguarda gli investimenti, il limite di indebitamento dal 1° gennaio 2014 è stabilito all'8% (precedentemente era stabilito al 6%).

Per favorire gli investimenti, per gli anni 2014 e 2015 gli enti locali possono assumere nuovi mutui e ricorrere ad operazioni di indebitamento oltre il limite attualmente previsto e comunque per un importo non superiore alle aliquote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti e rimborsati nell'esercizio precedente.

Comuni in difficoltà finanziaria

Interessanti sono poi le disposizioni introdotte a favore degli enti locali in difficoltà finanziaria. In primo luogo vengono sospese le procedure esecutive nei confronti dei Comuni in pre-dissesto; inoltre, per l'esercizio 2014 gli enti locali che abbiano presentato, nel 2013, piani di riequilibrio finanziario che non

sono poi stati approvati dalla Corte dei Conti, hanno la facoltà di presentare un nuovo piano entro 90 giorni dalla mancata approvazione della Corte dei Conti a condizione che sia avvenuto un miglioramento nel risultato di amministrazione registrato nell'ultimo rendiconto approvato. Si dispone poi che nei Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, il cui riequilibrio finanziario sia condizionato da significative misure di riduzione dei costi e razionalizzazione delle società partecipate, l'ente possa raggiungere l'equilibrio entro tre anni compreso quello in cui è stato deliberato il dissesto.

Evasione fiscale e pressione tributaria

Per quanto riguarda la pressione fiscale, il Ministero dell'Economia e delle finanze è chiamato ad istituire un fondo denominato «Fondo per la riduzione della pressione fiscale» a decorrere dal 2014. Il fondo è finanziato dagli introiti della lotta all'evasione fiscale escludendo le entrate derivanti dalle azioni di contrasto a carico delle Regioni e dei Comuni.

Dunque dall'applicazione di questo nuovo fondo restano esclusi i proventi derivanti dai patti antievasione comunali e dai patti stipulati dalle regioni: tali risorse continuano perciò ad essere incamerate dagli enti territoriali. Va ricordato che il 2014 è l'ultimo anno nel quale i comuni che hanno sottoscritto i patti antievasione possono incassare il 100% di quanto recuperato in via definitiva. Dal 2015 i comuni percepiranno il 50% di quanto recuperato.

Ulteriore proroga all'applicazione dei fabbisogni standard

Effetti negativi per la pubblica amministrazione deriveranno dalla norma che rinvia al 2016 l'applicazione ai Comuni dei fabbisogni standard. Tale misura, la cui introduzione era stata prevista al 1° gennaio 2014, avrebbe dovuto innalzare l'efficacia e l'efficienza della gestione, per contenere gli sprechi e premiare le amministrazioni virtuose. La normativa sul federalismo fiscale ha affidato il compito di calcolare i relativi parametri a due enti esterni, Sose e Ifel; attualmente solo quelli riguardanti la polizia locale sono stati formalmente approvati; sono stati però già individuati i fabbisogni relativi all'Amministrazione – gestione e controllo.

Società partecipate

Particolare attenzione viene dedicata al regime delle società partecipate.

Tra le disposizioni principali si sottolinea l'ampliamento dei soggetti che la normativa disciplina: non solo le società, ma anche le istituzioni e le aziende speciali con la sola esclusione degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del Testo unico (approvato con il decreto legislativo 385/1993) e delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le loro controllate.

Il provvedimento interessa società di diritto privato, società e soggetti pubblicistici come le aziende speciali, soggetti dotati di autonomia giuridica quali le società o le aziende speciali e soggetti privi di qualsiasi autonomia giuridica come le istituzioni.

Si prevede che, dall'anno 2015, per le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate dagli enti locali, che presentino un risultato di esercizio o un saldo finanziario negativo, gli enti locali partecipanti accantonino nell'anno successivo, in un apposito fondo vincolato, che per natura potrebbe essere

considerato analogo a un fondo rischi, un importo equivalente al risultato negativo che non è stato ripianato. E' previsto che l'importo da accantonare sia determinato in misura proporzionale alla quota di possesso nella partecipata. A fine esercizio, l'importo accantonato confluisce nell'avanzo di amministrazione vincolato ed è reso disponibile solo nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio, dismetta la partecipazione o nel caso in cui l'organismo partecipato sia posto in liquidazione. Analoga soluzione è prevista nel caso in cui gli organismi partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite realizzate negli esercizi precedenti.

Per le società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, ivi compresa la gestione dei rifiuti, per risultato d'esercizio s'intende il risultato operativo lordo (M.O.L.) dato dalla differenza tra il valore della produzione e il costo della produzione. In questo caso, dunque, si prende in considerazione un risultato parziale della complessa attività societaria che è quello afferente alla gestione dell'area "caratteristica".

La norma sollecita gli enti locali ad adottare criteri prudenziali allo scopo di evitare che nella predisposizione del bilancio di previsione dell'ente locale non siano prese in considerazione le perdite della partecipata e che le stesse possano, in futuro, incidere negativamente sugli equilibri di bilancio.

Si vuole inoltre evitare che l'impatto della norma sia troppo penalizzante nei confronti della programmazione di bilancio dell'ente locale: per questo motivo gli accantonamenti al fondo vincolato, che decorrono dall'esercizio 2015, potranno essere effettuati con una metodologia che consenta al Comune di considerare non solo il risultato dell'esercizio precedente, ma anche, in sede di prima applicazione, la media dei risultati del triennio 2011-2013 distinguendo il caso nel quale il risultato medio triennale sia positivo o negativo.

Un'altra norma interessante prevede che, dall'esercizio 2015, gli organismi gestionali partecipati dagli enti locali, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, riducono del 30 per cento il compenso dei componenti del consiglio di amministrazione o dell'amministratore unico. Tale disposizione si applica a quegli organismi che risultino titolari di affidamento diretto senza gara da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione. In presenza di un risultato economico negativo per due anni consecutivi si crea una giusta causa per la revoca degli amministratori. Queste ultime due sanzioni non si applicano agli organismi gestionali il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante. Ciò allo scopo di non incidere su un processo di risanamento della partecipata che sia stato già avallato dell'ente locale controllante.

Con la legge n° 147/2013 viene abrogata la seguente normativa:

- la disposizione che prevedeva lo scioglimento o la privatizzazione, entro il 31 dicembre 2013 delle società strumentali, cioè di quelle società che avevano conseguito nell'esercizio 2011 un fatturato da prestazioni di servizi nei confronti degli enti locali in misura superiore al 90% del volume complessivo dei ricavi da prestazione di servizi iscritti a conto economico;
- le disposizioni limitative delle assunzioni (riviste in maniera uniforme per tutte le tipologie di organismi partecipati, con il nuovo articolo 18, comma 2 bis della legge 133 del 2008 introdotto dalla Legge di Stabilità per il 2014;

- la limitazione ad avvalersi di personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nei limiti del 50% della stessa spesa sostenuta nell'esercizio 2009.

Ulteriori disposizioni contenute nella Legge di Stabilità che interessano la negoziazione sociale.

La legge di stabilità 2014 inserisce alcuni elementi di recupero sul prelievo fiscale per i lavoratori dipendenti. E' un piccolo passo in avanti ma molto timido rispetto alle necessità dell'erosione fiscale e ai problemi che derivano dalla scarsa progressività che caratterizza ancora il sistema della fiscalità locale.

Per quanto riguarda il lavoro dipendente, la detrazione base di 1.840 euro nel 2014 è incrementata a 1.880 euro per i redditi che non superano gli 8.000 euro. Le detrazioni agiscono a scalare sui redditi fino a 55.000 euro. Non sono previste detrazioni per i redditi da pensione.

Sono confermate le detrazioni Irpef e Ires per interventi connessi al risparmio energetico (tali benefici erano poi stati innalzati dal 55% al 65% nel giugno 2013 con scadenza al 31 dicembre 2013). La Legge di stabilità 2014 ha disposto per questi provvedimenti la proroga al 31 dicembre 2014. Da gennaio 2015 la detrazione ecobonus passa dal 65 al 50% e quella per le ristrutturazioni edilizie "normali" dal 50 al 40%. E' importante che sia stata concessa una proroga per i benefici fiscali relativi al complesso delle opere di riqualificazione abitativa ed energetica. Su queste tematiche la CGIL si è da subito impegnata comprendendo come fosse importante un uso razionale del risparmio energetico e della riqualificazione delle abitazioni come ulteriore forma di difesa del reddito da pensione.

Per quanto riguarda gli strumenti di sostegno al reddito, per l'anno 2014 viene rifinanziata la Carta acquisti, con un incremento di 250 milioni di euro del relativo Fondo.

Una quota è destinata alla sperimentazione anche della "Nuova Carta Acquisti" destinata alle situazioni di povertà estrema (per chi non supera i 3.000 euro di reddito annuo).

La novità contenuta nel testo è l'estensione della "Carta Acquisti" agli immigrati comunitari, familiari di cittadini italiani o comunitari che non hanno la cittadinanza in uno stato membro ma che hanno il diritto di soggiorno e i cittadini immigrati con regolare permesso di soggiorno.

Si tratta di due misure largamente insufficienti sia per le risorse messe in campo sia per la filosofia che le sottendono, ovvero quella di un sistema di stampo caritatevole che non interviene concretamente per agire sulle cause della povertà.

Il declino del pubblico impiego

Il quadro normativo sollecita ormai da alcuni anni i Comuni alla dismissione dei servizi in gestione diretta a favore dell'affidamento a soggetti terzi. A favorire tale esito sono state in particolare le seguenti norme:

- l'art. 14, co. 9 della legge 122/2010, in base al quale si può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ciò significa che ogni dieci dipendenti cessati dal servizio solo due possono essere assunto di ruolo;

- l'art. 36, co. 2 del decreto legislativo 165/2001, come modificato dall'art. 17, co. 26, della legge 102/2009, in base al quale le pubbliche amministrazioni possano avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale solo per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali;

- l'art. 4, co. 102, lett. b) della legge 183/2011, che ha esteso agli enti locali e fino al 2013 le disposizioni contenute nella legge 122/2010, in base alle quali le amministrazioni statali hanno la possibilità di «avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009». Analogo limite è introdotto per «la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio». Obiettivo di questi provvedimenti non è solo la riduzione della spesa complessiva per il personale ma anche il progressivo ridimensionamento dei servizi pubblici locali. Numerose inoltre le novità introdotte in materia di personale dalla legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228/2012). Nel dettaglio vengono introdotte le seguenti norme:

- inserisce forti limitazioni alla possibilità di prorogare i contratti di collaborazione ed il divieto al loro rinnovo. Si applicano agli incarichi di collaborazione, ivi compresi quelli coordinati e continuativi, e non solo a quelli di consulenza, studio e ricerca. Rimangono esclusi gli incarichi professionali;

- introduce la possibilità per tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi quindi gli enti locali e le regioni, di prorogare la durata dei contratti di assunzione a tempo determinato in essere alla data del 30 novembre 2012;

- consente la stabilizzazione dei lavoratori precari. Questa disposizione opera in via permanente per tutti i dipendenti che hanno raggiunto 36 mesi di anzianità presso la stessa Pubblica Amministrazione (non ha carattere vincolante ma introduce un'opportunità).

Con la Legge di Stabilità per il 2014, viene disposto il blocco della contrattazione per tutto il 2014. Bloccato anche il **turn-over** fino al 2018 con assunzioni:

- nel 2015 al 40% dei ritiri;
- nel 2016 al 60% dei ritiri;
- nel 2017 al 79% dei ritiri;
- nel 2018 al 100% dei ritiri.

Le Regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente le somme indebitamente erogate al personale dirigenziale e non dirigenziale. Il recupero avviene gradualmente con quote annuali a valere sui fondi di amministrazione.

Le tendenze nella negoziazione sociale in Lombardia

Grazie agli impulsi della negoziazione sociale, nei Comuni lombardi sono state recentemente introdotte diverse misure (agevolazioni e innovazioni nei meccanismi di funzionamento di tributi e tariffe, applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, sostegno al reddito e servizi per le persone non autosufficienti, misure per l'abitazione, ecc.) idonee a tutelare i redditi più bassi e a permettere ai cittadini di fronteggiare in modo più dignitoso la grave situazione di crisi attualmente in atto.

In linea generale, in Lombardia la contrattazione sociale è stata caratterizzata da almeno due fasi d'intervento.

Nella prima parte degli anni 2000, gli accordi sottoscritti sono stati in larga parte finalizzati ad interventi di promozione e valorizzazione della negoziazione sociale, ai quali, però, si è immediatamente affiancata l'attività di contrattazione sulle politiche bilancio. In questo periodo il confronto con gli enti locali ha interessato in modo particolare i grandi e medi Comuni della Lombardia. Protagonista dell'intervento pioniero sono stati i Sindacati dei Pensionati, che in Lombardia hanno sottoscritto numerosi accordi in modo unitario (Spi-Fnp-Uilp). Questi Sindacati si sono dimostrati molto attenti all'evoluzione dei processi demografici e alle implicazioni sociali derivanti da essi, nonché impegnati nella costante lettura delle condizioni degli anziani alla luce sia delle recenti riforme del welfare e della previdenza, sia del progressivo inasprimento del Patto di Stabilità interno. In conseguenza, le tematiche trattate si sono caratterizzate per una forte attenzione alla popolazione anziana, sebbene in numerosi accordi – anche tra quelli siglati esclusivamente dai Sindacati dei Pensionati – la contrattazione sociale si sia focalizzata sulle tematiche dei giovani e dei disoccupati, sul problema delle abitazioni, sulla necessità di introdurre sistemi locali di progressività fiscale e, più in generale, sullo sviluppo dei servizi sociali territoriali.

In una seconda fase, che a sua volta ha conosciuto una forte evoluzione nel periodo 2009/2013, gli Accordi si sono caratterizzati soprattutto per: a) la maggiore articolazione dei temi trattati, attraverso la graduale trasformazione delle piattaforme sindacali da generali-rivendicative a specifiche-propositive; b) il progressivo coinvolgimento dei piccoli comuni nella negoziazione (pur con l'eccezione del 2013); c) il tentativo di raccordare con più efficacia rispetto al passato, la negoziazione sociale a livello comunale con la concertazione di livello regionale, nella prospettiva di migliorare il coordinamento territoriale delle politiche e degli interventi.

Va detto che, proprio a partire dai primi anni duemila, le azioni di negoziazione sociale con gli enti locali sono state sollecitate e accompagnate dall'introduzione di un nuovo sistema – regionale - di relazioni sindacali, con la partecipazione di Anci e Legautonomie della Lombardia e di Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil Regionali.

Tale cornice istituzionale ha portato alla sottoscrizione di alcuni accordi quadro, di indirizzo per gli enti territoriali e le azioni di contrattazione sociale, e in particolare alla sottoscrizione degli accordi del 2004, 2006, 2009 e 2013. Vale la pena ricostruire il quadro della negoziazione sociale tra OO.SS e Sindacati relativamente all'anno 2013, tenuto conto che tale cornice programmatica ha senz'altro dato impulso positivo alle azioni sindacali a livello locale, specie quelle finalizzate al miglioramento dell'offerta pubblica di welfare.

In particolare, il 26 settembre 2013 OO.SS e Regione Lombardia (Assessorato alla Famiglia) hanno concordato sulla proposta di provvedimento regionale (Programma operativo regionale) contenente una serie di azioni finalizzate al sostegno delle persone non autosufficienti con gravi e gravissime disabilità, anche per quanto riguarda la permanenza nel proprio domicilio in relazione a percorsi di vita indipendente. L'obiettivo finale di tale proposta è la ricomposizione/integrazione di servizi e interventi sociali, sociosanitari e sanitari e delle complessive risorse dedicate.

Tra gli interventi previsti dal provvedimento:

- il buono sociale mensile, fino a un importo massimo mensile di 800 euro, finalizzato a compensare le prestazioni di assistenza assicurate dal caregiver familiare (autosoddisfacimento) e/o per acquistare le prestazioni da assistente personale;
- la fornitura diretta di servizi da parte del Comune attraverso anche in potenziamento del SAD;
- l'erogazione di voucher per l'acquisto degli interventi da soggetti accreditati con il sistema socio-sanitario o convenzionati con il Comune;
- l'erogazione di contributi sociali per periodi di sollievo della famiglia di persona non autosufficiente, trascorsi presso Unità d'offerta residenziali socio-sanitarie o sociali.

Con l'accordo sottoscritto il 24 ottobre 2013, OO.SS. e Regione Lombardia (Assessorato alla Famiglia) hanno raggiunto un accordo positivo sulla bozza del primo provvedimento attuativo della Delibera di Giunta Regionale 14 maggio 2013, n. 116, in materia di "Determinazioni in ordine all'istituzione del Fondo regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili: atto di indirizzo". In particolare le OO.SS: hanno impegnato la Regione Lombardia a finalizzare prioritariamente gli interventi a favore della famiglia al sostegno della permanenza nel proprio domicilio delle persone fragili non autosufficienti e con disabilità.

Il provvedimento prevede la realizzazione di cinque misure di valenza socio-sanitaria: residenzialità leggera, residenzialità per minori con gravissima disabilità, RSA/RSD aperta, accoglienza, presa in carico e cura dei soggetti affetti da ludopatia, accoglienza e presa in carico di minori vittime di abuso/violenza/maltrattamento.

Infine, il 21 novembre 2013 le OO.SS. e la Regione Lombardia (Assessorato alla Famiglia) hanno condiviso le procedure di ripartizione del Fondo nazionale Politiche Sociali per l'anno 2013. Tali risorse sono state ripartite agli Ambiti territoriali sulla base della popolazione residente (inclusa una quota finanziaria destinata ai comuni montani ripartita per numero di residenti) per l'attuazione dei Piani di Zona e per interventi finalizzati all'implementazione di misure atte ad armonizzare i tempi delle città.

I risultati della negoziazione sono evidenti³, specie per quanto riguarda l'evoluzione delle caratteristiche qualitative di tale prassi. Caratteristiche che segnalano, come si evince dalle Linee guida per la

³ Si ricorda che tutta l'attività di negoziazione sociale realizzata in Lombardia dai sindacati dei pensionati, è raccolta, documentata e classificata nell'archivio unitario regionale della contrattazione, consultabile gratuitamente sui siti web regionali di Spi, Fnp e Uilp.

negoziazione sociale nei bilanci preventivi per il 2013 (da noi ricostruite sulla base della lettura dei diversi documenti territoriali emanati dal Sindacato unitario dei pensionati), un comportamento Sindacale proattivo e di stimolo nei confronti delle Amministrazioni territoriali, per promuovere la stipula di accordi su un'ampia gamma di materie e di bisogni della popolazione, materiali e immateriali.

Linee guida per la negoziazione sociale nei bilanci preventivi per il 2013

Negoziazione per una maggiore equità.

Le proposte del Sindacato sono orientate al recupero di risorse da destinare alla negoziazione sociale territoriale per interventi a sostegno del reddito dei pensionati e delle categorie fragili:

1. progressività nella fiscalità locale (esenzione e agevolazioni a favore dei redditi da lavoro dipendente e assimilato e da pensioni);
2. progressività nella imposizione tariffaria:
 - rifiuti (TARSU e TIA)
 - tariffe sociali per servizi comunali e di aziende partecipate o altro;
 - revisione dell'ISEE nei servizi a domanda individuale, introducendo il principio dell'ISEE LINEARE, affinché ogni cittadino abbia una tariffa più equa, che tenga conto del reddito reale e del patrimonio, e dell'ISEE istantaneo, affinché ogni cittadino abbia diritto ad aggiornare rapidamente la propria situazione economico-patrimoniale, a seguito di riduzione o di perdita di guadagno economico;
3. monitoraggio sulla pressione fiscale e tariffaria a livello locale;
4. controllo delle tariffe dei servizi produttivi (aziende partecipate);
5. recupero dell'evasione fiscale e contributiva, attraverso la sottoscrizione di Protocolli anti-evasione e Protocolli sociali (Legge133/08 e successive modifiche e integrazioni) per la destinazione dei proventi, promozione e applicazione delle migliori pratiche anti-evasione realizzate anche in altre regioni;
6. vincolo di utilizzo per interventi sociali delle risorse recuperate, in applicazione del DL 78/2010 (consulenze, sponsorizzazioni, spese di formazione, ecc.)
7. lotta a sprechi attraverso la realizzazione di gestioni associate nei piccoli comuni, e il conseguimento di economie di scala, responsabilità, trasparenza e snellimento dell'amministrazione generale;

Accesso ai servizi e abitazione.

1. monitoraggio del sistema rette/tariffe per i servizi a domanda individuale, per migliorare la qualità e l'accesso ai servizi stessi, con particolare attenzione ai monoreddito e alle categorie fragili;
2. sostegno alla domiciliarità delle persone anziane (servizi di assistenza domiciliare, centri diurni integrati e servizi sussidiari);
3. costituzione di un fondo per gli interventi di integrazione della quota di compartecipazione alle spese per il ricovero in RSA a favore dei meno abbienti;
4. potenziamento dei servizi per la non autosufficienza;
5. liste di attesa: garanzia che il minor trasferimento economico non si trasformi in minori erogazioni di servizi sociali, attraverso un allungamento delle liste di attesa, che devono essere altresì ridotte;

6. vivibilità e socialità: vanno garantiti interventi economici relativi a iniziative specifiche e centri di aggregazione in modo da continuare nell'opera di valorizzazione della "risorsa anziano";
7. sicurezza e abitazioni: verificare che sia presente nel programma di interventi comunali un maggiore e più efficiente controllo del territorio, affrontare le tematiche delle barriere architettoniche, della casa e della fruibilità dei servizi sul territorio.

Fondo anti crisi

Si tratta di una prassi di negoziazione in via di realizzazione soprattutto negli ultimi cinque anni, con l'obiettivo di fornire risposte concrete ai processi di crisi economica che interessano le comunità locali della Lombardia e in particolare le seguenti categorie di soggetti svantaggiati: lavoratori in cassa integrazione e collocati nelle liste di mobilità, disoccupati, pensionati con basso reddito, famiglie e anziani "fragili" e in condizioni di disagio economico.

Le iniziative realizzate hanno previsto l'assistenza economica (sostegno ai bassi redditi e ai pensionati, sostegno per il pagamento degli affitti e copertura delle famiglie in difficoltà con i mutui), il sostegno alle attività economiche (borse lavoro, microcredito per piccoli interventi economici, ecc.), l'erogazione di servizi reali a cura di enti locali, terzo settore e parrocchie, ecc..

Negoziazione per lo sviluppo sostenibile.

Nell'ottica dell'integrazione delle politiche, è auspicabile che si utilizzino le risorse straordinarie (UE, altre) per migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso:

1. lo sviluppo delle fonti energetiche alternative e alla razionalizzazione dei consumi;
2. la promozione della cultura e del turismo sostenibile;
3. il rafforzamento della coesione sociale.

Negoziazione partecipata

Uno strumento volto alla promozione dei diritti di cittadinanza, quale la negoziazione sociale, deve necessariamente essere utilizzato con il coinvolgimento dei beneficiari, individuati nella generalità di cittadini e famiglie. In questo contesto è previsto lo sviluppo di esperienze di rendicontazione sociale e del bilancio partecipativo, l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale attraverso la partecipazione di organizzazioni con finalità sociale.

I nodi critici e le prospettive per la negoziazione sociale

Osservando gli accordi sottoscritti dai Sindacati e dagli Enti territoriali emergono alcuni nodi critici che andranno affrontati in modo risolutivo nel prossimo futuro. In primo luogo occorre sottolineare che le prassi di negoziazione sociale hanno quasi sempre privilegiato, quale ente interlocutore, il Comune in forma singola, trascurando le forme associate (Piani sociali di zona, Unioni di comuni, gestione associata mediante aziende partecipate, ecc.), che spesso sono preposte a programmazione e gestione dei servizi sociali e per la cultura, oggetto di negoziazione. Sarebbe inoltre opportuno potenziare il coordinamento degli accordi comunali con la negoziazione di livello regionale; cioè è necessario migliorare i risultati della negoziazione sociale, sia in termini di programmazione strategica e di maggiore efficacia delle misure adottate, sia ampliando il raggio d'azione territoriale degli accordi stessi.

Ad oggi la contrattazione sociale con l'ente Regione è ancora minoritaria, seppure in crescita (sotto i profili quantitativo e qualitativo) rispetto al passato.

A tale proposito occorre ricordare che:

- *Le competenze della Regione sono state accresciute dalle recenti leggi costituzionali e dal federalismo amministrativo e fiscale*
- *La Regione è un ente di programmazione di area vasta*
- *La Regione ha potestà legislativa in particolare per i seguenti ambiti inerenti la negoziazione sociale:*
 - *Tutela della salute*
 - *Armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario*
 - *Previdenza complementare e integrativa*
 - *Governo del territorio*
 - *Reti di trasporto*
 - *Valorizzazione beni culturali e ambientali – promozione attività culturali*

In ambito sociale nonostante le risorse dei bilanci siano limitate le regioni svolgono un importante ruolo programmatico a partire dalla legislazione di riferimento.

Occorre poi considerare che negli ultimi anni le amministrazioni comunali hanno in diversi casi opposto resistenza ai processi di negoziazione sociale alla luce dei progressivi tagli ai trasferimenti statali. Sempre più spesso gli amministratori pubblici ritengono che la negoziazione sociale possa essere praticata dal Comune a patto che nelle casse dell'ente confluiscano risorse aggiuntive.

In realtà il processo di negoziazione dovrebbe focalizzarsi non tanto sulle risorse addizionali quanto piuttosto sulle principali linee di programmazione degli enti territoriali (entrate, agevolazioni, progressività fiscale, politiche sociali in senso allargato, società partecipate, ecc.), per verificarne la coerenza nei confronti della domanda sociale (con riferimento ai principi dell'equità e della promozione del benessere) e per sollecitare eventualmente l'adozione di nuove priorità nell'agenda dell'ente locale, finalizzate a una più efficace tutela dei diritti sociali.

Il profilo della negoziazione sociale in Lombardia

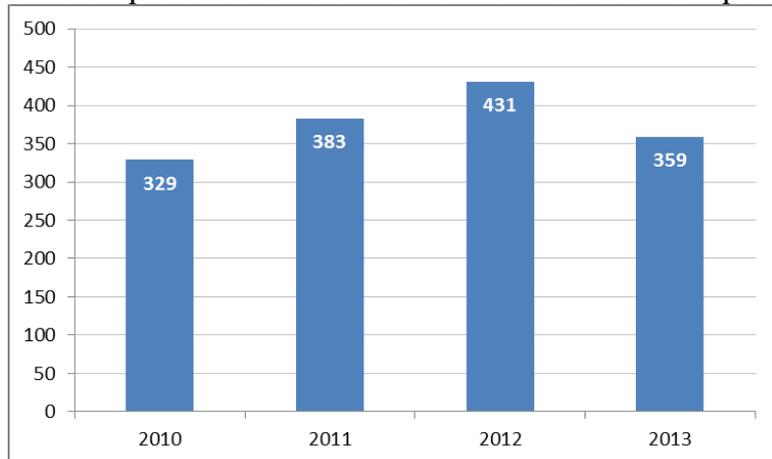
In questa sezione, seguendo lo schema già utilizzato nel rapporto 2013, si fornirà un quadro aggiornato del profilo della negoziazione sociale lombarda realizzata nell'ultimo anno dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp con le amministrazioni degli Enti locali.

I risultati dell'analisi degli accordi sottoscritti durante il 2013 verranno quindi posti al confronto, fornendo informazioni sulle dinamiche spaziali e temporali, con i dati rilevati negli anni precedenti.

All'atto della stesura del presente rapporto⁴, gli accordi siglati da Spi-Fnp-Uilp con le amministrazioni comunali⁵ durante il 2013, e presenti nella banca dati lombarda della negoziazione sociale, risultano 359.

Il grafico sottostante, che pone al confronto il dato dell'ultimo anno con i tre precedenti, mostra come, dopo la fase di sviluppo delle attività di negoziazione tra il 2010 ed il 2012, il 2013 si distingue viceversa per una contrazione del numero di accordi siglati; riduzione che tuttavia non mette in discussione la direzione del trend e i risultati principali ottenuti dalla negoziazione sociale a partire dal 2000. Tale battuta di arresto, nonostante l'assidua attività delle strutture territoriali sindacali, va certamente correlata alla crisi economica e alle difficoltà finanziarie e gestionali degli enti locali; le limitate risorse a disposizione e la domanda sociale in continua crescita hanno quindi reso particolarmente delicato il processo negoziale con le amministrazioni comunali.

Accordi stipulati in Lombardia dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp con i Comuni. Anni 2010-2013.



Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione sociale

Di seguito verranno esaminati nel dettaglio i dati relativi all'andamento nell'ultimo biennio dell'attività di negoziazione sociale per quel che riguarda i singoli comuni e le aree sovracomunali (comprensori).

Rispetto al trend in calo tra il 2012 ed il 2013 descritto in precedenza, ci sono infatti territori che esulano da questo schema e che, di contro, hanno visto una maggior diffusione dell'attività di negoziazione durante l'ultimo anno.

⁴ I dati dell'Osservatorio cui fa riferimento questo rapporto risultano aggiornati al 16/05/2014. Successivamente a quella data sono stati inseriti nell'Osservatorio ulteriori 11 accordi per un totale di 370 accordi sottoscritti per il 2013 in Lombardia.

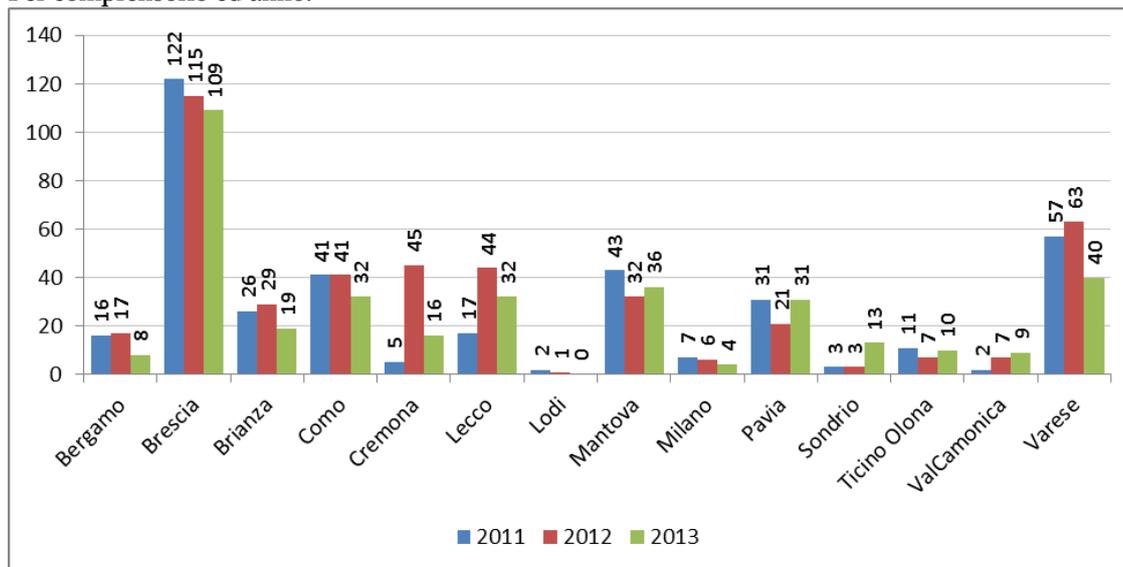
⁵ Si ritiene utile puntualizzare come nella banca dati di riferimento sussista una corrispondenza biunivoca tra accordi ed enti locali; nel prosieguo, quindi, si farà indistintamente riferimento al numero di accordi siglati o al numero di enti coinvolti nell'attività di negoziazione

In particolare si fa riferimento al comprensorio di Sondrio, dove sono stati siglati 13 accordi con comuni nel 2013 rispetto ai soli 3 documenti presenti nell'archivio per il 2011 ed il 2012, alla provincia di Pavia che vede crescere nell'ultimo anno da 21 a 31 le amministrazioni comunali coinvolte nell'attività di negoziazione e al mantovano (da 32 a 36 accordi). Si segnala un andamento positivo anche nella zona del Ticino Olona dove sono stati coinvolti nel 2013 ben 10 comuni (3 in più rispetto al 2012), e in Val Camonica (da 7 a 9 accordi).

La contrazione complessiva del numero di accordi siglati in Lombardia, quindi, risulta principalmente legata alle prestazioni di alcuni territori che, proprio nel 2012 avevano invece fatto registrare un aumento considerevole dei documenti firmati.

Nello specifico si fa riferimento al comprensorio di Lecco, che dopo il balzo da 17 a 44 accordi nel 2011/2012 si attesta nel 2013 a 32, e al territorio di Cremona nel quale si assiste nell'ultimo anno alla sottoscrizione di 39 accordi in meno rispetto ai 12 mesi precedenti. A tal proposito, infatti, si vuol ricordare quanto evidenziato nel "rapporto 2013 sulla negoziazione sociale in Lombardia" in merito alla natura degli accordi siglati nel cremonese durante il 2012, principalmente limitati, nei contenuti, al riconoscimento formale delle relazioni sindacali.

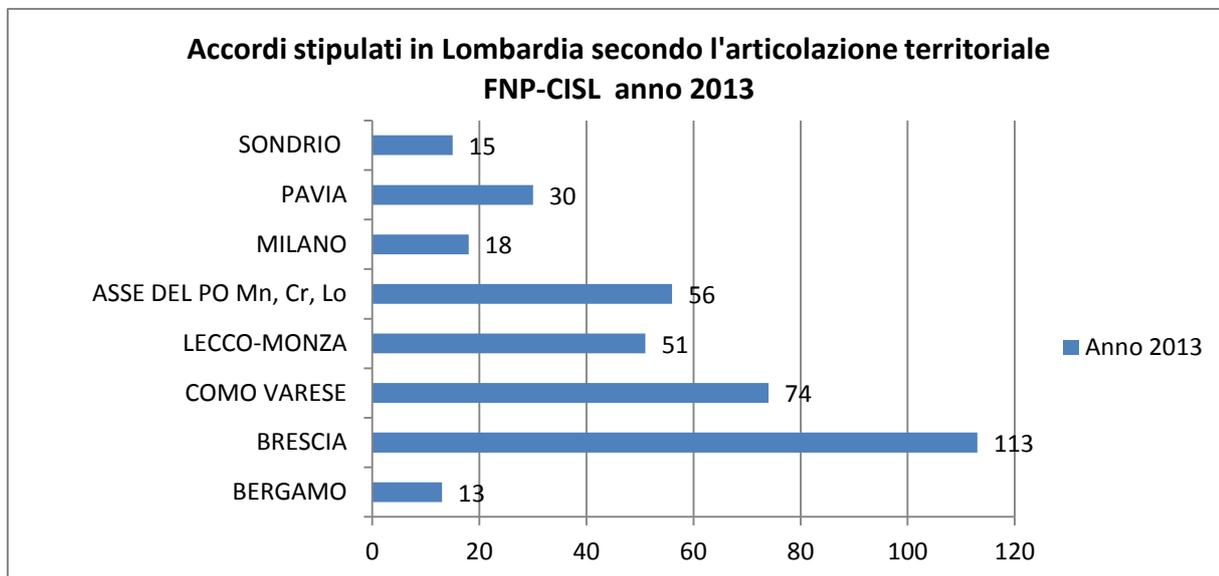
Accordi stipulati in Lombardia dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp con i Comuni. Per comprensorio ed anno.



Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione sociale

*i comuni interessati nella negoziazione del comprensorio Ticino Olona della CGIL corrispondono al comprensorio Legnano – Magenta per la CISL.

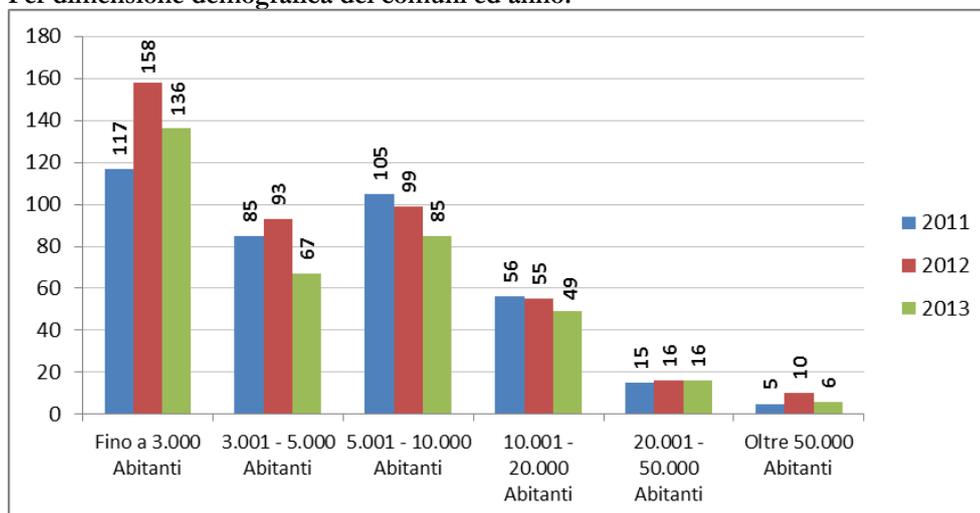
Va detto che l'analisi degli accordi stipulati cambia a seconda dell'articolazione territoriale utilizzata. Di seguito si riportano i risultati ottenuti nel 2013 in base all'articolazione territoriale adottata dalla FNP-CISL. A partire dal prossimo rapporto di ricerca, le analisi sugli accordi della negoziazione sociale verranno realizzate in base alle articolazioni territoriali adottate da tutte e tre le organizzazioni sindacali (Spi-Fnp-Uilp).



Se quindi, pur in una situazione generale di difficoltà per l'attività negoziale legata a vincoli amministrativi e alla delicatezza della congiuntura economica, il trend 2012/2013 risulta avere divergenti caratteristiche territoriali, l'analisi per dimensione demografica dei comuni che hanno sottoscritto accordi con le OO.SS., delinea di contro una certa uniformità nell'andamento.

Se nel 2012 si assisteva ad una crescente diffusione, rispetto all'anno precedente, dell'attività di negoziazione principalmente tra i comuni con popolazione al di sotto delle 5.000 unità, il 2013 mostra un'evidente trend in contrapposizione proprio per questa categoria di enti e, di fatto, con un trend negativo pari a -48 accordi, attesta il dato dell'ultimo anno in esame, per quel che riguarda i comuni con meno di 5.000 abitanti, pressoché in linea con i valori 2011.

**Accordi stipulati in Lombardia dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp con i Comuni.
Per dimensione demografica dei comuni ed anno.**



Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione sociale

Il 2012 era stato l'anno in cui le strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp avevano portato a termine l'importante obiettivo di condurre ad un tavolo negoziale ben 10 amministrazioni di "grandi" comuni con oltre 50.000 abitanti; nel 2013 è risultato possibile siglare accordi esclusivamente con 6 di questi enti, mentre l'attività di contrattazione risulta interrotta negli altri casi⁶

⁶ Tra i comuni con oltre 50.000 abitanti che hanno siglato accordi nel 2012, i seguenti non risultano nell'elenco 2013: Busto Arsizio, Gallarate, Sesto San Giovanni, Varese.

Informazioni più precise, riguardo la diffusione dell'attività di negoziazione sociale in Lombardia nel 2013, vengono fornite dalle percentuali di copertura proposte nella tabella che segue, costruita confrontando, su base provinciale, i comuni e quindi la popolazione coinvolti dalla prassi di negoziazione sociale, rispetto al totale degli enti presenti negli stessi territori e alla relativa popolazione residente.

In analogia con il dato 2012, risulta anche nell'ultimo anno evidente come sussistano marcate differenze provinciali per quel che concerne la diffusione dell'attività di negoziazione; in alcuni territori infatti, sottoscrivono accordi con le OO.SS. oltre il 50% dei comuni, come nel caso delle province di Brescia (54,9%) o di Mantova (51,4%), o risulta comunque particolarmente elevata la percentuale dei comuni coinvolti, come accade nel lecchese (35,6%), o nel territorio di Monza e Brianza (34,5%).

Analogo indicatore, costruito però ottenendo l'incidenza percentuale della popolazione residente in comuni coinvolti dall'attività di negoziazione nel 2013, rispetto al totale della popolazione provinciale, conferma in larga misura i dati esposti in precedenza. Si differenzia in sostanza solo il dato relativo alla provincia di Milano, dove nel 2013 solamente il 10,4% degli enti siglava un accordo mentre la popolazione coinvolta raggiungeva il 47,6%. E' evidente come l'accordo sottoscritto con l'amministrazione comunale di Milano determini tale distanza, esattamente come accadeva anche nel 2012.

Come già suggerito nel precedente rapporto, si sottolinea nuovamente la necessità di affrontare le problematiche legate alla divergenza della distribuzione territoriale della negoziazione sociale in Lombardia, con particolare attenzione ai territori di Lodi, dove nessuna amministrazione comunale sembra aver sottoscritto accordi sociali con le strutture territoriali di Spi-Fnp-Uilp nel 2013, e di Bergamo, dove la quota di comuni coinvolti nella pratica negoziale si arresta, nell'ultimo anno preso in esame, al 5,3%. Una valutazione puntuale dovrebbe essere fatta anche per la provincia di Milano dove appena una amministrazione ogni 10 ha firmato nel 2013 accordi con le OO.SS.

Percentuale di copertura della pratica di negoziazione svolta in Lombardia dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp. Per provincia. Anno 2013.

	Comuni		Popolazione residente	
	coinvolti nell'attività di negoziazione	% sul totale dei Comuni	interessata dall'attività di negoziazione	% sul totale della popolazione residente
Bergamo	13	5,3%	206.149	18,8%
Brescia	113	54,9%	715.404	57,4%
Como	32	19,8%	151.798	25,9%
Cremona	16	13,9%	132.445	35,9%
Lecco	32	35,6%	193.772	57,3%
Lodi	0	0,0%	0	0,0%
Mantova	36	51,4%	223.784	54,4%
Milano	14	10,4%	1.462.984	47,6%
Monza Brianza	19	34,5%	471.463	55,4%
Pavia	31	16,3%	193.124	35,8%
Sondrio	13	16,7%	55.695	30,8%
Varese	40	28,4%	225.193	25,7%
TOTALE	359	23,2%	4.031.811	41,2%

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione sociale ed Istat

Lo sviluppo della negoziazione sociale in Lombardia

Fin qui ci siamo limitati ad un'analisi complessiva dell'andamento dell'attività di negoziazione fornendo i risultati in termini di stock e non di flusso annuale.

Nonostante infatti risulti nell'ultimo anno mostrino una contrazione complessiva del numero di comuni coinvolti, da 431 a 359, i dati esaminati e il confronto interannuale, evidenziano però la presenza di elementi di sviluppo dell'attività di negoziazione sociale.

Infatti sono 79 i comuni che, pur non avendo sottoscritto accordi con le OO.SS. nel 2012, lo hanno invece fatto nel 2013; di questi, sono 32 quelli che erano mai stati, prima del 2013, coinvolti dall'attività di negoziazione.

Questo dato, quindi, sottolinea come l'attività delle strutture territoriali di Spi-Fnp-Uilp, nonostante l'esiguo margine di manovra dettato dalla contingente crisi economica, dal taglio dei trasferimenti statali ai comuni, e l'introduzione di vincoli di bilancio determinati dal patto di stabilità, sia comunque sempre attenta nel predisporre un proficuo dialogo con le amministrazioni locali.

Accanto a questa nota certamente positiva, va per forza di cose preso atto di come le difficoltà per l'attività di negoziazione nell'ultimo anno siano forti e rintracciabili nuovamente nel dato relativo al numero di comuni che, pur avendo siglato un accordo con le OO.SS. nel 2012, non ha rinnovato l'esperienza nel 2013.

Sono infatti ben 151 questi enti, metà dei quali sono localizzati, come era lecito attendersi dai dati descritti nel paragrafo precedente, nelle province di Cremona (34 casi) e di Varese (30).

Nelle tabelle seguenti è possibile rintracciare i dati puntuali relativi alla dinamica appena descritta, riportati sia per comprensorio territoriale, sia per dimensione demografica dei comuni.

Pratica di negoziazione svolta in Lombardia dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp. Dinamica 2012/2013. Per comprensorio.

	Comuni che hanno fatto negoziazione per la prima volta nel 2013	Comuni che non hanno rinnovato l'esperienza della negoziazione sociale nel 2013, pur avendo siglato un accordo nel 2012
Bergamo	3	14
Brescia	0	12
Brianza	0	14
Como	0	13
Cremona	5	34
Lecco	3	15
Lodi	0	1
Mantova	4	4
Milano	2	4
Pavia	5	2
Sondrio	5	3
Ticino Olona	4	5
Val Camonica	0	0
Varese	1	30
TOTALE	32	151

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione

Già nel rapporto annuale relativo agli accordi siglati del 2012 si faceva riferimento alla difficoltà incontrate dall'attività sindacale nel radicare le prassi di negoziazione sociale nei comuni con meno di 10.000 abitanti. Difficoltà che si amplificano nel 2013 tanto che circa il 50% degli enti aventi siglato un

accordo nel 2012, non ha poi portato avanti un confronto con le organizzazioni sindacali territoriali nell'anno successivo. All'origine di queste difficoltà occorre in questa sede richiamare l'assoggettamento, a partire dal 2013, di una quota importante dei piccoli comuni (con popolazione compresa tra mille e cinquemila abitanti) alle regole del Patto di Stabilità interno.

Pratica di negoziazione svolta in Lombardia dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp. Dinamica 2012/2013. Per dimensione demografica dei comuni.

	Comuni che hanno fatto negoziazione per la prima volta nel 2012	Comuni che non hanno rinnovato l'esperienza della negoziazione sociale nel 2012, pur avendo siglato un accordo nel 2011
Fino a 3.000 Abitanti	19	57
3.001 - 5.000 Abitanti	3	33
5.001 - 10.000 Abitanti	6	35
10.001 - 20.000 Abitanti	3	16
20.001 - 50.000 Abitanti	1	6
Oltre 50.000 Abitanti	0	4
TOTALE	32	151

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione

Sarebbe auspicabile reperire informazioni puntuali riguardo le altre cause, di natura economica, politica o amministrativa, per le quali non è stato possibile dare continuità all'attività di negoziazione, continuità fondamentale, a nostro avviso, nel garantire tutela agli anziani ed alle fasce più disagiate della popolazione.

A tal scopo si riporta quindi in allegato l'elenco completo degli enti locali con i quali non è stato possibile perpetuare attività di negoziazione nel 2013, pur sussistendo un accordo tra amministrazione comunale e OO.SS. per il 2012.

I temi del confronto.

Anche quest'anno una sezione specifica del rapporto sulla negoziazione sociale in Lombardia verrà dedicata all'analisi degli argomenti oggetto del confronto tra le organizzazioni sindacali territoriali dello Spi-Fnp-Uilp.

Ciascun documento viene infatti classificato già da tempo nella banca dati lombarda della negoziazione sociale⁷ in funzione di 57 temi specifici, di cui tre aggiunti a partire dal 2013⁸, raggruppati nelle 12 aree tematiche riportate di seguito:

- ✓ Contributi economici - agevolazioni tariffarie
- ✓ Servizi domiciliari
- ✓ Servizi assistenziali territoriali
- ✓ Servizi ricreativi culturali tempo libero
- ✓ Servizi residenziali
- ✓ Sicurezza
- ✓ Relazioni sindacali
- ✓ Programmazione
- ✓ Diritti e informazione dei cittadini
- ✓ Fiscalità locale
- ✓ Tariffe
- ✓ Misure anti crisi

Anticipando alcuni risultati possiamo senz'altro affermare che, **se da un lato è diminuito il numero di accordi siglati nel 2013 rispetto all'anno precedente, è invece particolarmente cresciuta la complessità degli accordi stessi.** I documenti esaminati, esito del lavoro svolto dalle OO.SS. ai tavoli di negoziazione sociale, risultano infatti maggiormente articolati rispetto agli anni precedenti, rispecchiando una crescente necessità di confronto su un sempre più numeroso insieme di tematiche.

In media, nel 2013, ogni accordo affronta 10,5 tematiche (erano 8,5 nel 2012) per un totale complessivo di 3.756 i singoli temi sviluppati nel testo dei 359 accordi firmati durante tutto il 2013⁹.

Considerando in prima istanza la variabile del numero dei temi trattati come caratteristica delle modalità di negoziazione, risultano evidenti, anche nell'ultimo anno esaminato, marcate caratteristiche o vocazioni territoriali, una tendenza comunque sempre presente negli anni precedenti.

Se si esaminano i dati riportati nella tabella seguente, infatti, relativa al numero di temi mediamente affrontati negli accordi per ciascun territorio ed anno, risulta piuttosto evidente come un più elevato numero di tematiche sia caratterizzante determinati comprensori rispetto agli altri e come questa peculiarità si confermi, pur con le dovute approssimazioni, durante tutto il triennio 2011/2013.

⁷ Nell'appendice viene riportata la codifica completa utilizzata per classificare gli accordi di negoziazione sociale all'interno della banca dati.

⁸ Si tratta nello specifico di 3 tematiche relative ai "Servizi assistenziali territoriali": 1 - Politiche giovanili: disagio giovanile, 2 - Politiche giovanili: handicap, 3 - Politiche giovanili: nidi e scuola.

⁹ Qualora una singola tematica venga affrontata più volte nel testo di un singolo accordo, questa viene conteggiata come fosse un unico tema.

In particolare risultano rappresentativi di un'attività di negoziazione che si traduce in documenti piuttosto complessi, i territori di Brescia (13,1 temi per accordo nel 2013), Pavia (12,7), Como (11,7), e Val Camonica (11,1), analisi che rispecchia di fatto i risultati già presentati nel 2012.

Di contro si assiste ad un'attività di negoziazione sociale più orientata alla trattazione di singole e specifiche tematiche, che conduce alla stipula di accordi meno articolati, principalmente nei comprensori di Brianza (4,9 temi per accordo nel 2013), Sondrio (2,9), Milano (5,8), e Bergamo (6,3).

Tra il 2012 ed il 2013, comunque, anche in questi territori si assiste ad un aumento delle tematiche trattate in ciascun accordo, segnale che la crescente necessità di confronto tra amministrazioni locali e OO.SS. stia, nonostante le difficoltà oggettive, seguendo una direzione univoca in tutta la Regione.

Temi affrontati negli accordi di negoziazione svolta in Lombardia dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp. Valori assoluti e media temi per singolo accordo.

	Temi affrontati.			Temi per accordo		
	Val. Ass.			2013	2012	2011
	2013	2012	2011	2013	2012	2011
Bergamo	50	88	84	6,3	5,2	5,3
Brescia	1.433	1.360	1.272	13,1	11,8	10,4
Brianza	93	144	98	4,9	5	3,8
Como	374	525	436	11,7	12,8	10,6
Cremona	129	46	10	8,1	1	2
Lecco	297	313	97	9,3	7,1	5,7
Lodi	0	5	2	-	5	1
Mantova	394	308	312	10,9	9,6	7,3
Milano	23	19	43	5,8	3,2	6,1
Pavia	394	192	284	12,7	9,1	9,2
Sondrio	38	16	17	2,9	5,3	5,7
Ticino Olona	66	30	54	6,6	4,3	4,9
ValCamonica	100	76	24	11,1	10,9	12
Varese	365	548	403	9,1	8,7	7,1
Totale	3.756	3.670	3.136	10,5	8,5	8,2

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione

Il grafico seguente fornisce indicazione riguardo la frequenza, a livello regionale, con cui ogni area tematica¹⁰ viene affrontata negli accordi siglati durante il 2013, associandovi la variazione rispetto all'anno precedente.

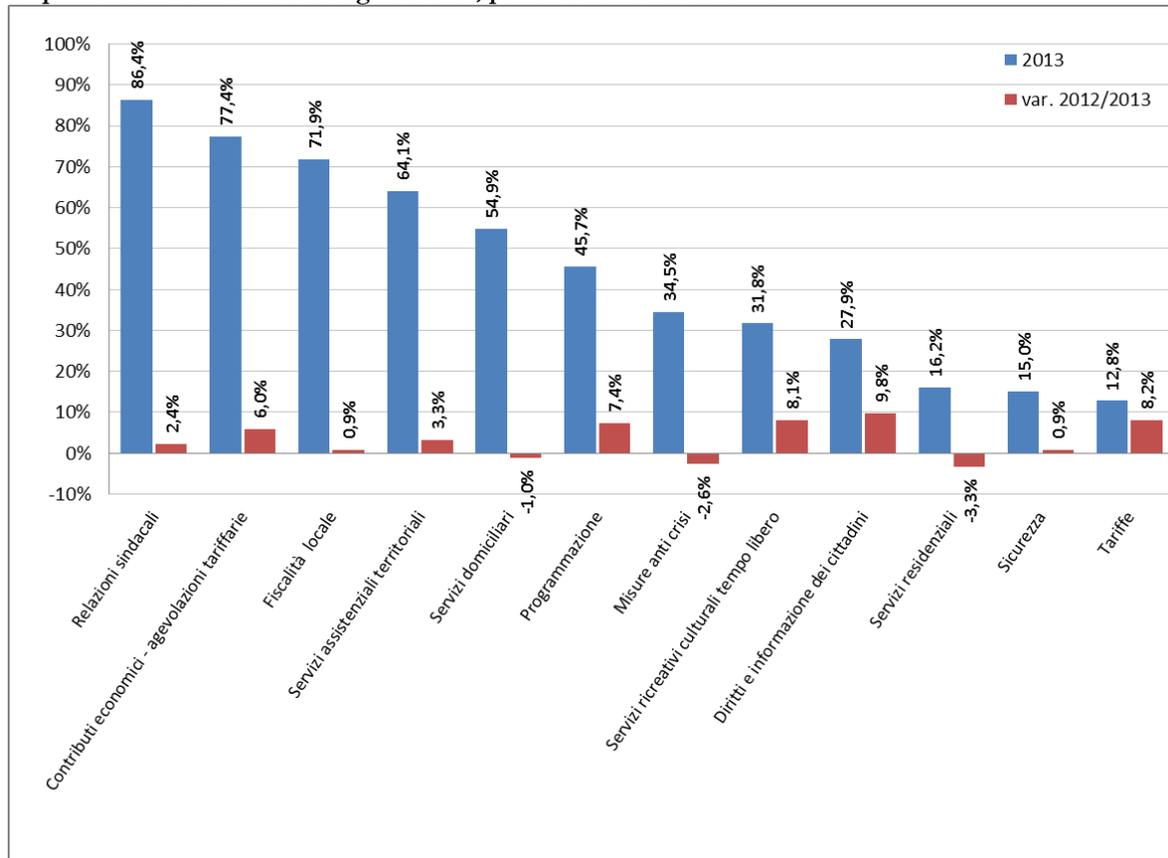
Tutto ciò che concerne le "relazioni sindacali" (attuazione dell'accordo, verifica, informazione) risulta parte fondamentale dell'attività di negoziazione e presente infatti nel testo dell'86,4% degli accordi, una quota piuttosto elevata e in crescita rispetto all'anno precedente di circa 2,4 punti percentuali.

L'area tematica relativa ai "contributi economici e agevolazioni tariffarie", di cui si trova traccia nel 77,4% dei casi, torna ad essere, dopo la flessione del 2012, la seconda materia di negoziazione, recuperando circa il 6,0% rispetto all'anno precedente. Nel dettaglio, tale trend è certamente

¹⁰ Nella codifica utilizzata, ogni tema specifico viene ricondotto ad un'area tematica di appartenenza. In questo caso il grafico prende in considerazione l'eventualità che sia negoziato, nel testo di un accordo, almeno un singolo tema appartenente all'area tematica. Nel caso in cui vengano contrattati più temi della stessa area tematica, questi vengono conteggiati una sola volta. Per chiarimenti si rimanda alla codifica completa utilizzata per classificare gli accordi di negoziazione sociale all'interno della banca dati, riportata in appendice.

determinato dall'intervento delle OO.SS., a fronte dell'incertezza e successive modificazioni normative relative ai tributi maggiori quali IMU e Tares, nella determinazione di specifiche agevolazioni tariffarie. La stessa fiscalità locale, infatti, è materia di contrattazione in quasi il 72% dei casi, quota legata principalmente a specifiche tematiche quali l'IMU (56,3% degli accordi) e l'addizionale Irpef (50,1%), e in linea con il dato 2012.

Aree tematiche affrontate negli accordi di negoziazione svolta in Lombardia dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp. Incidenza % sul totale degli accordi, per area tematica ed anno.



Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione

Rispetto al 2012 cresce di 3,3 punti percentuali l'incidenza della contrattazione in materia di "servizi assistenziali territoriali" e presente nel 64,1% degli accordi 2013, mentre si conferma il trend in calo per i documenti che riguardano i "servizi domiciliari", tematica che, tra il 2011 ed il 2013, perde circa 13 punti percentuale.

Tali risultanze valide per il 2013, sembrano quindi confermare le ipotesi avanzate nel precedente rapporto secondo cui, a partire dal 2012, le attività di negoziazione sociale sono state orientate soprattutto alla sottoscrizione di accordi "difensivi" (finalizzati in primo luogo a calmierare e a perequare gli aumenti di tributi e tariffe decisi da numerosi comuni) piuttosto che alla stipula di intese per il consolidamento e lo sviluppo del welfare. Il recupero di circa 3 punti percentuali della quota di accordi relativi ai "servizi assistenziali" risulta comunque rappresentativo di un impegno delle OO.SS. nell'invertire tale tendenza.

A questo proposito, inoltre, occorre sottolineare come in diversi casi gli accordi sottoscritti nel biennio 2012/2013 siano stati comunque finalizzati al consolidamento delle politiche sociali, in direzione della

“stabilizzazione” delle prestazioni sociali, alla predisposizione e attuazione di progetti condivisi di housing abitativo, allo sviluppo dei trasporti pubblici ed ecocompatibili e delle politiche giovanili.

Esaminando a livello territoriale i contenuti degli accordi, è necessario sottolineare le marcate differenze che caratterizzano le aree tematiche della negoziazione sociale in ciascun comprensorio. Tali differenze risultano ovviamente correlate alla complessità degli accordi stessi, complessità caratterizzante, come descritto in precedenza, alcuni comprensori piuttosto che altri.

Tra le aree tematiche che maggiormente differenziano, per la loro marcata diffusione o completa assenza, i 6 territori riportati in tabella, troviamo in primo luogo le “tariffe”. Tale materia infatti, è presente in quasi il 55% degli accordi siglati nel comprensorio di Pavia, e perfino nel 72% in quello di Mantova, mentre risulta minoritaria o assente negli altri territori.

Di contro, in queste due aree della regione l’attività di negoziazione risulta poco orientata – rispetto a quanto emerso complessivamente a livello regionale - alla realizzazione di accordi sui temi dei servizi reali (specie per quanto riguarda il mantovano) e relativi ai “diritti e informazione dei cittadini” e alla “sicurezza”.

Il tentativo di potenziare i servizi collegati al “welfare” appare invece piuttosto rilevante nell’attività di negoziazione realizzata nei comprensori di Brescia, Varese, e Pavia stessa.

Nell’area di Como si conferma la forte attenzione dei comuni nei confronti dei temi relativi all’offerta di servizi residenziali per gli anziani, tematica che acquisisce particolare rilevanza anche nel territorio di Lecco.

In sintesi, superando le puntualizzazioni appena formulate, gli argomenti affrontati ai tavoli di negoziazione risultano comunque particolarmente diversificati e in particolare nel Bresciano, nel Varesotto e nel territorio di Como.

Aree tematiche affrontate negli accordi di negoziazione sociale in Lombardia Frequenza % sul totale degli accordi per i principali comprensori . Anno 2012.

	Brescia	Como	Lecco	Mantova	Pavia	Varese
Contributi economici - agevolazioni tariffarie	100,0	62,5	71,9	100,0	100,0	40,0
Servizi domiciliari	79,8	59,4	50,0	8,3	67,7	75,0
Servizi assistenziali territoriali	78,0	65,6	46,9	47,2	80,6	80,0
Servizi ricreativi culturali tempo libero	67,9	31,3	12,5	2,8	29,0	25,0
Servizi residenziali	31,2	59,4	53,1	0,0	29,0	17,5
Sicurezza	32,1	37,5	6,3	0,0	6,5	0,0
Relazioni sindacali	76,1	68,8	96,9	100,0	93,5	97,5
Programmazione	33,0	34,4	37,5	86,1	80,6	30,0
Diritti e informazione dei cittadini	26,6	25,0	3,1	0,0	3,2	37,5
Fiscalità locale	52,3	71,9	93,8	100,0	90,3	92,5
Tariffe	0,0	0,0	3,1	72,2	54,8	2,5
Misure anti crisi	29,4	25,0	31,3	80,6	61,3	10,0

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione

Scendendo nel dettaglio dei singoli temi affrontati all’interno degli accordi, come si può osservare nella tabella successiva, quello decisamente più frequente è relativo all’“attuazione dell’accordo, verifica ed informazione”, presente nell’86,4% dei documenti sottoscritti. In realtà, questo tema corrisponde in

maniera biunivoca all'area tematica "relazioni sindacali" di cui si è già parlato, essendo l'unico definito in quell'area.

Il 2013 è stato l'anno di introduzione del nuovo Tributo Comunale sui Rifiuti e sui Servizi, in sostituzione dei precedenti Tarsu/Tia. **La confusione normativa, protrattasi in effetti per tutto il 2013 fino alle più recenti modificazioni valide per il 2014 che vedono la Tares trasformarsi in Tari - una delle componenti della nuova Imposta Unica Comunale (IUC) -, ha di fatto determinato reali difficoltà programmatiche e gestionali alle amministrazioni locali, in particolare per quelle che, fino al 2012, erano ancora in regime Tarsu.**

Il ruolo delle OO.SS., quindi, ha assunto un'importanza particolare durante la fase di transizione e la definizione dei nuovi regolamenti Tares cercando di garantire il più possibile l'applicazione del principio di progressività nell'imposizione.

Strettamente correlato a quanto appena esposto è il fatto che circa 66 accordi su 100 riguardino le agevolazioni tariffarie legate alla Tares, una tematica che negli anni precedenti assumeva di contro una rilevanza decisamente inferiore (circa il 32% nel 2012).

L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) si conferma anche nel 2013 uno dei temi più frequentemente oggetto di contrattazione e presente in quasi il 57% dei casi, il 3,9% in più rispetto al 2012.

Dopo la flessione dell'11,2% tra il 2011 ed il 2012, l'incidenza del tema legato al Servizio di Assistenza Domiciliare (Sad) si attesta nell'ultimo anno in esame attorno al 50%, confermando quindi di fatto la quota 2012.

Tra le materie che hanno subito la maggior evoluzione nell'ultimo biennio dobbiamo sottolineare, oltre alla già citata Tares (+34,3%), anche l'Imposta Municipale Unica (+24,2%), e i Patti anti Evasione (+22%). Acquisisce una certa rilevanza anche il tema del "Piano di Zona Territoriale", presente in 109 accordi, corrispondenti al 30,4% del totale, una quota in crescita di ben 13,4 punti percentuali. Per quel che concerne invece "Politiche giovanili: nidi e scuola", presente nel 31,5% dei documenti, ricordiamo che questa tematica è stata inserita nella codifica proprio nell'ultimo anno.

I 20 temi affrontati con maggior frequenza negli accordi negoziazione sociale sottoscritti in Lombardia nel 2013 - Anno 2013 e variazione rispetto al 2012.

	2013			var. rispetto al 2012		
	Casi	incidenza % sul totale dei temi	incidenza % sul totale degli accordi	Casi	incidenza % sul totale dei temi	incidenza % sul totale degli accordi
Attuazione dell'accordo, verifica, informazione	310	8,3%	86,4%	-52	-1,6%	2,4%
Tarsu	238	6,3%	66,3%	100	2,6%	34,3%
Isee	204	5,4%	56,8%	-24	-0,8%	3,9%
Imu	202	5,4%	56,3%	64	1,6%	24,2%
Addizionale Irpef	180	4,8%	50,1%	-27	-0,8%	2,1%
Sad	178	4,7%	49,6%	-38	-1,1%	-0,5%
Trasporto individuale	137	3,6%	38,2%	9	0,2%	8,5%
Contributo sull'affitto	124	3,3%	34,5%	8	0,1%	7,6%
Patti anti evasione	124	3,3%	34,5%	70	1,8%	22,0%
Interventi di sostegno al reddito	124	3,3%	34,5%	-36	-1,1%	-2,6%
Interventi contro la povertà estrema	121	3,2%	33,7%	12	0,3%	8,4%
Pasti a domicilio	113	3,0%	31,5%	-16	-0,5%	1,5%
Politiche giovanili: nidi e scuola	113	3,0%	31,5%	-	-	-
Soglia esenzione addizionali	111	3,0%	30,9%	-30	-0,9%	-1,8%
Piano di Zona territoriale	109	2,9%	30,4%	36	0,9%	13,4%
Telesoccorso	94	2,5%	26,2%	-16	-0,5%	0,7%
Rimborso ticket sanitari e farmaceutici	93	2,5%	25,9%	-3	-0,1%	3,6%
Rette Rsa	87	2,3%	24,2%	24	0,6%	9,6%
Riscaldamento	76	2,0%	21,2%	4	0,1%	4,5%
Altri servizi assistenziali territoriali - Sportello lavoro - Servizi funerari - Carta d'argento - Case acc.a Donne maltrattate - Immigrati	67	1,8%	18,7%	23	0,6%	8,5%

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione

L'addizionale Irpef e la progressività fiscale

Negli ultimi due anni il tema dell'addizionale comunale all'Irpef ha acquisito una rilevanza crescente nella pratica negoziale tra OO.SS. e amministrazioni comunali lombarde.

A fronte dello sblocco totale delle aliquote approvato dalla cosiddetta manovra bis (D.L. n. 138/2011), i comuni sono infatti tornati a gestire l'addizionale comunale all'Irpef, con aumenti previsti dell'aliquota fino al tetto massimo dello 0,8%, senza alcun vincolo normativo che abbia imposto limiti all'incremento annuale 2011/2012 e quindi per il 2013.

La nova norma ha previsto infatti dal 2012 aliquote dell'addizionale comunale all'Irpef differenziate, in base al reddito, esclusivamente in relazione agli scaglioni corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale senza inoltre garantire, di fatto, la razionalità e la progressività del sistema tributario nel suo complesso. Il D.L. 138/2011, permette ancora ai comuni di determinare ed applicare un'aliquota unica, minando di fatto il presupposto di "razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività" indicato nel testo del decreto stesso.

L'attività di negoziazione svolta dai territoriali dello Spi-Fnp-Uilp sul tema dell'addizionale Irpef ha ridotto il rischio che molti comuni perpetuassero la scelta dell'aliquota unica, decisamente di più facile applicazione e, in particolare, più proficua in termini di gettito complessivo ottenuto.

Come riassunto nella tabella sottostante, la contrattazione delle aliquote dell'addizionale Irpef risulta infatti presente in oltre la metà degli accordi siglati nel 2013, il 2,1% in più rispetto all'anno precedente,

mentre in quasi 31 accordi ogni 100 vengono negoziate le soglie reddituali di esenzione dall'applicazione dell'imposta.

L'analisi conferma anche per il 2013 marcate differenze territoriali relativamente alla frequenza con cui l'addizionale comunale all'Irpef diviene tema di incontro tra sindacati e amministrazioni comunali; se infatti nelle province di Mantova (77,8%) o Pavia (80,6%) tale tema risulta presente nella maggior parte degli accordi, in altri territori tale quota tende a scendere fin sotto il 40%. Si fa riferimento in particolare ai comuni della provincia di Brescia con i quali, su 109 accordi firmati nel 2013, solamente in 31 casi viene negoziato l'addizionale Irpef e in 21 documenti si trova traccia di negoziazione in merito alle soglie di esenzione. Il dato medio regionale relativo all'incidenza del tema dell'addizionale Irpef è evidentemente limitato dalle prestazioni del bresciano, essendo questo territorio, comunque, in assoluto il più interessato dall'attività negoziale.

Il tema dell'addizionale comunale all'Irpef negli accordi
Frequenze e incidenza % sul totale degli accordi, per area provincia ed anno.

	Addizionale Irpef						Soglia Esenzione					
	2013		2012		2011		2013		2012		2011	
	Casi	inc. %	Casi	inc. %	Casi	inc. %	Casi	inc. %	Casi	inc. %	Casi	inc. %
Bergamo	5	38,5	12	54,5	0	0,0	2	15,4	6	27,3	0	0,0
Brescia	31	27,4	26	22,2	19	15,3	21	18,6	16	13,7	14	11,3
Como	20	62,5	26	63,4	23	56,1	9	28,1	13	31,7	7	17,1
Cremona	11	68,8	0	0,0	1	20,0	4	25,0	0	0,0	1	20,0
Lecco	20	62,5	27	61,4	3	17,6	9	28,1	20	45,5	2	11,8
Mantova	28	77,8	29	90,6	14	32,6	21	58,3	21	65,6	11	25,6
Milano	8	57,1	5	38,5	4	22,2	6	42,9	3	23,1	3	16,7
Monza Brianza	7	36,8	23	79,3	10	38,5	7	36,8	16	55,2	3	11,5
Pavia	25	80,6	16	76,2	16	51,6	20	64,5	13	61,9	13	41,9
Sondrio	0	0,0	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0	1	33,3
Varese	25	62,5	43	68,3	41	71,9	12	30,0	33	52,4	16	28,1
TOTALE	180	50,1	207	48,0	134	35,0	111	30,9	141	32,7	71	18,5

Fonte: elaborazioni su banca dati negoziazione

Si conferma in Lombardia, anche per il 2013, una certa correlazione, già rilevata nel precedente rapporto, tra l'attività di negoziazione e il ricorso, da parte delle amministrazioni comunali, a quella che viene definita dal ministero dell'Economia e delle Finanze "multialiquota"¹¹ per l'addizionale comunale all'Irpef.

A riprova dell'efficacia dell'attività svolta dalle strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp in merito alla salvaguardia dei criteri di progressività nell'applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef, abbiamo esaminato le informazioni rese disponibili dal ministero dell'Economia e delle Finanze riguardo questa imposta, ponendo a confronto i Comuni coinvolti nell'attività di negoziazione, nel biennio precedente a quello di analisi del dato, e quelli invece dove non sono stati siglati accordi con le OO.SS. nello stesso periodo.

Dai risultati proposti risulta evidente infatti come la frequenza dell'applicazione dell'addizionale Irpef a scaglioni di reddito (orientata a preservare maggiormente i criteri di progressività nell'applicazione dell'imposta) sia decisamente superiore nei comuni coinvolti dall'attività di negoziazione rispetto agli

¹¹ Viene così definita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze l'aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef differenziata su base reddituale o in funzione di altre caratteristiche del contribuente (età, tipologia di reddito, etc.).

altri. Ciò lascia pensare che le amministrazioni comunali che scelgono di negoziare con i sindacati siano già orientate positivamente verso l'applicazione di principi di equità e di progressività nel sistema di prelievo fiscale.

Il dato medio lombardo mostra infatti come il 54,3% dei comuni che hanno siglato almeno un accordo con le OO.SS. nel biennio 2012/2013 ha quindi applicato, secondi i dati del Ministero, la multialiquota nel calcolo dell'addizionale Irpef 2013. Se si osserva analogo dato, calcolato per i soli comuni lombardi che non hanno negoziato con le OO.SS. nello stesso biennio, tale incidenza percentuale scende al 36,5%; **il dato già rilevato nell'analisi valida per il 2012 conferma capacità e potenzialità dell'azione di negoziazione sociale nel tutelare maggiormente i diritti sociali.**

A livello provinciale il fenomeno risulta più marcato proprio nei territori dove è più diffusa la pratica di negoziazione sociale, come ad esempio nei territori di Brescia o Como, dove rispettivamente solo il 25,9% e il 33% dei comuni non interessati dai processi di contrattazione applica nel 2013 l'addizionale Irpef con aliquota differenziata per scaglioni di reddito.

Complessivamente comunque, come si può osservare nella tabella seguente, il trend 2012/2013 mostra come sussista una particolare attenzione nel preservare i criteri di progressività all'atto del calcolo di questa imposta: l'incidenza complessiva dei comuni che applicano la multialiquota sale infatti in Lombardia dal 35,4% del 2012 al 42,4% del 2013.

A corollario di quanto esposto fin qui, comunque, è necessario sottolineare come il Ministero dell'Economia e delle Finanze indichi l'applicazione della multialiquota anche nei casi in cui i comuni abbiano deliberato, in effetti, solamente una prima fascia di esenzione e quindi un'aliquota ordinaria unica al di sopra di tale soglia reddituale.

Se si esaminano infatti più nel dettaglio le scelte delle singole amministrazioni comunali all'atto dell'applicazione dell'addizionale Irpef per 2013, si può osservare come solamente il 45,8% dei comuni coinvolti nella negoziazione e che, secondo le informazioni del Ministero applicano la multialiquota, nella realtà dei fatti adottano un sistema che tutela solo in parte i criteri di progressività fiscale introdotti dal D.L. n. 138/2011.

L'analisi dei dati a disposizione mostra inoltre come l'applicazione della sola soglia di esenzione risulti spesso essere utilizzata per giustificare di fatto l'applicazione di un'aliquota ordinaria fino al tetto massimo deliberabile. Questo accade nel 34,7%¹² dei casi esaminati, per i quali a fronte di una prima soglia di esenzione prevista dalle amministrazioni, si accompagnano quindi aliquote ordinarie fino allo 0,7/0,8%

¹² L'incidenza percentuale è calcolata rispetto al totale dei comuni che, coinvolti nell'attività di negoziazione nel 2012/2013, applicano l'addizionale Irpef 2013 inteso come aliquota unica e una prima fascia di esenzione.

Lombardia. Percentuale Comuni che hanno applicato in ciascun anno la Multi-aliquota nel calcolo dell'addizionale Irpef. Incidenza % sul totale dei comuni. Per provincia.

	nei comuni dove è stato siglato almeno un accordo nel biennio precedente ¹³		nei comuni dove non è stato siglato alcun accordo nel biennio precedente		Totale	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012
Bergamo	33,3%	31,3%	19,4%	16,4%	20,9%	18,4%
Brescia	50,4%	43,1%	25,9%	18,2%	40,8%	33,8%
Como	51,1%	33,3%	33,0%	25,0%	38,1%	27,5%
Cremona	32,0%	26,1%	41,5%	33,3%	37,4%	30,4%
Lecco	61,7%	53,3%	30,2%	24,4%	46,7%	38,9%
Lodi	0,0%	0,0%	55,0%	37,9%	54,1%	36,1%
Mantova	62,5%	65,2%	66,7%	41,7%	64,3%	57,1%
Milano	65,2%	61,5%	61,3%	51,9%	61,9%	53,7%
Monza Brianza	87,9%	79,5%	59,1%	43,8%	76,4%	69,1%
Pavia	72,7%	63,6%	35,0%	27,4%	41,6%	33,7%
Sondrio	6,3%	16,7%	11,3%	8,3%	10,3%	9,0%
Varese	61,4%	51,3%	56,3%	55,4%	58,9%	53,2%
TOTALE	54,3%	48,3%	36,5%	28,6%	42,4%	35,4%

Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tentare di studiare la connessione tra attività di negoziazione e definizione, da parte dei Comuni, delle fasce di esenzione reddituale all'atto dell'applicazione dell'imposta stessa, come indicato anche nel rapporto precedente, risulta un'operazione condizionata da troppi fattori per essere attendibile. In primo luogo l'entità della fascia di esenzione è strettamente correlata alle peculiarità di ciascun contesto territoriale e le differenze medie riscontrate, sebbene sembrino avvalorare la tesi secondo cui nei comuni coinvolti dall'attività di negoziazione siano esentati dal pagamento redditi più elevati, potrebbero comunque essere conseguenza anche di altri fattori difficilmente misurabili.

Lombardia. Reddito massimo imponibile ai fini dell'addizionale Irpef, per ricadere nella fascia di esenzione. Media per provincia. Valori in Euro. Anno 2013 e 2012.

	nei comuni dove è stato siglato almeno un accordo nel biennio		nei comuni dove non è stato siglato alcun accordo nel biennio		Totale	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012
Bergamo	9.167	9.007	10.643	10.700	10.500	10.418
Brescia	12.172	12.106	11.422	12.233	12.006	12.128
Como	11.700	10.654	11.314	11.000	11.460	10.868
Cremona	10.115	10.182	10.913	10.700	10.625	10.516
Lecco	13.096	13.000	14.278	14.083	13.400	13.232
Lodi	-	-	10.366	10.250	10.366	10.250
Mantova	12.391	12.125	11.645	11.200	12.054	11.868
Milano	13.231	13.200	12.174	11.425	12.370	11.848
Monza Brianza	11.964	11.500	10.782	10.083	11.610	11.257
Pavia	11.323	10.800	9.245	10.194	9.865	10.411
Sondrio	10.000	10.000	11.143	11.333	11.000	11.143
Varese	12.581	11.422	11.092	11.106	11.847	11.267
TOTALE	12.121	11.716	11.049	10.987	11.511	11.340

Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia e delle Finanze

¹³ L'incidenza è calcolata su quei comuni che hanno sottoscritto almeno un accordo nell'anno in esame e/o nell'anno precedente.

Nella tabella precedente abbiamo riportato il dato medio relativo al reddito massimo dichiarato per poter usufruire dell'esenzione; a livello regionale, ad ogni modo, si può osservare come nei comuni dove è stato siglato almeno un accordo tra il 2012 ed il 2013, la soglia di applicazione dell'addizionale sia nel 2013 mediamente più elevata, di circa 1.000 euro, rispetto ad analogo indicatore calcolato per quegli enti non interessati dall'attività di negoziazione.

Di seguito quindi andiamo a confrontare due degli indicatori già presentati in questo paragrafo a livello lombardo con le prestazioni calcolate per alcune altre regioni.

In merito alla percentuale di comuni che applicano la "multialiquota", la diffusione in Lombardia (42,4%) risulta tra le più elevate del gruppo e seconda solamente al dato toscano (50,9%); appare comunque evidente la distanza positiva rispetto alle prestazioni di Piemonte (21,7%) e Liguria (26%).

Anche l'incidenza percentuale dei comuni che applicano una prima fascia di esenzione risulta decisamente più elevata in Toscana (ben 41,8%) mentre la Lombardia (35,8%), comunque, mantiene anche per il 2013 il "primato" nel Nord, rispetto a Veneto (33,6%), Liguria (24,3%) e Piemonte (17,5%).

Percentuale Comuni che hanno applicato nel 2012/2013 la Multi-aliquota e una prima fascia di esenzione nel calcolo dell'addizionale Irpef. Incidenza % sul totale dei comuni. Per Regione.

	Percentuale Comuni che hanno applicato la Multi-aliquota nel 2012		Percentuale di comuni che hanno applicato una prima fascia di esenzione nel 2012	
	2013	2012	2013	2012
Lombardia	42,4%	35,4%	35,8%	29,7%
Piemonte	21,7%	18,3%	17,5%	15,1%
Veneto	41,0%	33,4%	33,6%	27,7%
Liguria	26,0%	23,4%	24,3%	22,1%
Toscana	50,9%	44,3%	41,8%	37,6%

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia delle Finanze

Approfondimento sulle esperienze di negoziazione sociale realizzate nel 2013 in Lombardia.

Le tematiche principali e casi più rappresentativi.

In questa ultima sezione del rapporto, seguendo il modello proposto lo scorso anno, si cercherà di esemplificare, attraverso la lettura e la citazione di alcuni accordi ritenuti particolarmente significativi, le principali linee di tendenza della negoziazione sociale realizzata in Lombardia dallo Spi-Fnp-Uilp durante il 2013. A tal scopo si è proceduto all'analisi puntuale dei documenti a disposizione nell'osservatorio, anche sulla base degli indirizzi emanati dal Sindacato.

TARES (Tributo Comunale sui Rifiuti e sui Servizi)

Il 2013 è stato l'anno di introduzione, attraverso la legge n.214 del 22 dicembre 2011, del nuovo Tributo Comunale sui Rifiuti e sui Servizi che andava a sostituire i precedenti Tarsu/Tia. Come già detto sopra la confusione normativa, protrattasi in effetti per tutto il 2013 fino alle più recenti modificazioni valide per il 2014 che vedono la Tares trasformarsi in Tari, una delle componenti della nuova Imposta Unica Comunale (IUC), ha di fatto creato reali difficoltà alle amministrazioni locali, in particolare per quelle che, fino al 2012, erano ancora in regime Tarsu. A queste ultime, il legislatore, con la L. 124/2013, concedeva in deroga di "determinare i costi del servizio e le relative tariffe sulla base dei criteri previsti e applicati nel 2012 con riferimento al regime di prelievo in vigore in tale anno" fermo restando la necessità di garantire la percentuale di copertura dei costi, eventualmente non coperti dal gettito del tributo, anche attraverso il ricorso a risorse diverse dai proventi della tassa, derivanti dalla fiscalità generale del comune stesso.

Il ruolo della negoziazione, perciò, ha assunto un'importanza particolare durante la fase di transizione e di definizione dei nuovi regolamenti Tares con particolare riguardo alle agevolazioni tariffarie.

Preseglie (BS)

Secondo quanto concordato con le OO.SS. il Comune di Preseglie contribuisce al rimborso di un terzo della tassa rifiuti a favore degli ultrasessantacinquenni che vivono soli in abitazioni principali di categoria compresa tra la A2 e la A6.11 e rientrati nei limiti reddituali determinati in sede di negoziazione.

Il rimborso, riconosciuto sulla base di apposita domanda a condizione che l'abitazione non sia occupata anche da persone di età inferiore ai 65 anni, viene erogato di norma nella percentuale del 50% delle spese rendicontate, fino ad un massimo di 100,00 euro.

Marcheno (BS)

Con lo scopo di calmierare gli aumenti dovuti all'applicazione del nuovo tributo, viene creato per l'anno 2013 un fondo "contributi per adeguamenti tariffari TARES" di 30.000 euro. La linea guida dell'amministrazione, concordata in sede di contrattazione, è quella di imporre un limite massimo di aumento tra il 2012 ed il 2013 pari a 20 euro per famiglia facendo ricorso, laddove necessario, al fondo istituito.

Missaglia (LC)

Analogamente nel comune di Missaglia, preso atto che nel 2012 la Tarsu non copriva integralmente il costo della raccolta rifiuti, onde evitare un aggravio sostanzioso per le famiglie numerose con l'introduzione della Tares, viene costituito per il 2013 un fondo di 45.000 euro e previsto contestualmente uno sconto di 25 euro per ciascun figlio da 0 a 18 anni di età.

Lecco (LC)

Su richiesta delle OO.SS. l'Amministrazione comunale di Lecco conferma che, pur raggiungendo la completa copertura dei costi richiesta dalla nuova Tares, non ci sarà un maggior prelievo complessivo nel 2013 rispetto all'anno precedente, se non per quel che riguarda la quota statale, sulla quale non è possibile intervenire. La riscossione del tributo, concordata in numero di 3 rate, non viene più affidata a Equitalia, mentre un soggetto esterno svolgerà solo il servizio di postalizzazione degli avvisi di pagamento.

In conclusione, dall'analisi dei dati disponibili emerge come le OO.SS. non siano riuscite sempre nell'intento di sottoscrivere accordi, in merito al nuovo tributo sui rifiuti, con le amministrazioni dei capoluoghi di provincia e, più in generale, con i comuni di maggiori dimensioni demografiche.

L'addizionale comunale all'Irpef

Nel precedente rapporto avevamo già dettagliatamente descritto le novità introdotte dalla cosiddetta manovra bis (D.L. n. 138/2011) in merito allo sblocco totale dell'aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef e come questo, di fatto, aveva reso fondamentale l'attività di negoziazione in merito a questa imposta sul reddito.

Vogliamo solamente ricordare come dal 2012 i Comuni siano tornati a gestire l'addizionale comunale all'Irpef con aumenti previsti dell'aliquota fino al tetto massimo dello 0,8% senza, inoltre, alcun vincolo che imponga dei limiti all'incremento annuale.

I tagli ripetuti a trasferimenti e fondi di riequilibrio, in un'atmosfera di "ritrovata" libertà fiscale, rischiano infatti di diventare causa e pretesto per un maggior prelievo fiscale a carico della cittadinanza.

Inoltre, il D.L. n. 138/2011 non garantisce la razionalità e la progressività del sistema tributario nel suo complesso: viene infatti lasciata la possibilità ai comuni di stabilire un'aliquota unica, ed in effetti è fondato il rischio che molti enti adottino questa soluzione, decisamente di più facile applicazione e più proficua in termini di gettito complessivo ottenuto.

In questo contesto, l'attività di negoziazione sociale realizzata in Lombardia nel 2012 e quindi nel 2013 relativamente all'addizionale Irpef, ha cercato di garantire ai contribuenti residenti nei comuni dove sono stati siglati accordi, almeno un confronto ed un controllo sulle scelte delle amministrazioni.

Castellucchio (MN)

Nel determinare l'aumento dell'aliquota dell'irpef dallo 0,4% del 2012 allo 0,6% del 2013, il confronto tra le parti fissa comunque l'esenzione dal pagamento dell'imposta per i lavoratori dipendenti che

abbiano un reddito imponibile sino a Euro 8.000. Analogamente risultano esenti i pensionati aventi un'età inferiore ai 75 anni, il cui reddito imponibile sia inferiore a Euro 7.500, e quelli aventi un'età superiore ai 75 anni, il cui reddito imponibile sia inferiore ad Euro 7.750.

Su richiesta delle OO.SS. l'Amministrazione si impegna inoltre a verificare, in sede di verifica degli equilibri di bilancio 2013, la possibilità di elevare la soglia di esenzione ad 10.000 euro per tutte le suddette tipologie di contribuenti.

Lecco (LC)

L'amministrazione del comune di Lecco si impegna, nel rivedere in maniera sostanziale l'applicazione dell'addizionale comunale all'IRPEF, al rispetto degli orientamenti concordati con le OO.SS. in merito all'obiettivo di ridurre l'imposizione sui redditi più bassi e prevedere di contro un incremento su quelli più alti. Nel dettaglio l'accordo prevede l'innalzamento della soglia di esenzione da 10.000 a 15.000 euro, manovra che vedrà un aumento degli esenti pari a circa 4.000 unità. Contestualmente vengono rimodulate verso il basso le aliquote per i redditi fino a 25.000 euro. Questo documento, come tengono a sottolineare le strutture territoriali, ha ispirato altri accordi simili sul territorio provinciale ed è stato utilizzato nel confronto con le categorie degli attivi per illustrare quanto la contrattazione sociale può influire sulle disponibilità reddituale dei lavoratori

Rho (MI)

Si segnala invece il caso del comune di Rho in merito alle scelte compiute sull'addizionale Irpef per il 2013. Pur mantenendo le fasce di reddito e le diverse percentuali di prelievo fiscale adottate nel 2012, garantendo quindi il principio di progressività definito nell'intesa con le OO.SS. dell'anno precedente, si deve prendere atto di come l'amministrazione non abbia mantenuto l'impegno assunto nell'accordo nel 2012, il quale prevedeva, già a partire dal 2013, l'aumento della fascia di esenzione dai 10.000 ai 15.000 euro.

La lotta all'evasione fiscale ed il patto antievasione.

Il tema della lotta all'evasione ha acquisito maggiore rilevanza negli accordi siglati durante il 2013 tanto che l'incidenza percentuale di questa materia raggiunge il 34,5% del totale dei documenti sottoscritti nell'anno. In tal senso ha probabilmente giocato un ruolo importante la sensibilizzazione derivante dal rapporto sulla "Stima del lavoro sommerso e del rischio di evasione nelle province lombarde" e dai convegni proposti dai territoriali in ciascuna zona durante tutto il 2013.

Così come concludeva l'elaborato citato, si tratta ora di "superare le pastoie dell'inefficienza e dei ritardi di enti e amministrazioni che spesso si rimbalzano l'un l'altro responsabilità e oneri, per dare avvio a interventi efficaci certamente impegnativi, la cui attivazione, però, è ormai diventata improrogabile".

In quest'ottica acquista maggior valore l'attività di negoziazione in merito alla lotta all'evasione fiscale e alla destinazione delle risorse recuperate svolta dalle OO.SS.

L'analisi dei testi degli accordi, comunque, mostra purtroppo uno scenario complessivo in cui manca ancora concretezza negli strumenti messi in atto dalle amministrazioni e significatività nei risultati

raggiunti. Non mancano, rispetto a questa valutazione generale, casistiche che divergono positivamente e che risulta utile sottolineare.

Pavia (PV)

La convenzione siglata già dal 2010 tra l'amministrazione comunale e l'Agenzia dell'Entrate ha effettivamente rafforzato il contrasto all'evasione fiscale. Tale attività, inserita come prioritaria e strategica anche negli obiettivi 2013, ha permesso complessivamente di accertare, fino ad ora, imposte evase per circa 830 mila euro. Le difficoltà maggiori riguardano però la riscossione di tali importi, difficoltà che saranno oggetto di un documento, sottoscritto da amministrazione e OO.SS. da sottoporre all'Agenzia delle Entrate.

Asola (MN)

Il comune si dichiara fortemente impegnato nell'azione di contrasto all'evasione fiscale anche attraverso la riorganizzazione del Servizio Tributi, con la collaborazione attiva dell'Agenzia del Territorio e dei Soggetti Gestori dei servizi rifiuti e idrico, al fine di raggiungere un allineamento delle banche dati e una corretta distribuzione del carico fiscale. L'impegno ulteriore dell'amministrazione è quello di destinare le risorse recuperate interamente alle politiche sociali.

Lissole (MB)

Risultati positivi nel recupero dei tributi comunali evasi già nell'anno 2012, recupero che ha permesso il mantenimento degli impegni previsti nel bilancio. In tal ottica il sindaco, in sede di negoziazione con le OO.SS., asserisce la volontà di ampliare la convenzione con l'Agenzia delle Entrate.

Merate (LC)

In base a quanto dichiarato nell'accordo con le strutture territoriali dello Spi-Fnp-Uilp, il comune di Merate asserisce una diminuzione dei casi impropri accertati nel 2013, probabilmente in conseguenza all'attività di lotta all'evasione svolta durante il 2012. Viene indicato inoltre come si presti particolare attenzione, all'atto del recupero delle somme evase, alle singole situazioni senza eccessive vessazioni.

Risulta necessario sottolineare alcuni dei casi in cui le Amministrazioni comunali dichiarano in sede di negoziazione le difficoltà pratiche e l'assenza di risultati reali nella lotta all'evasione.

Dolzago (LC)

In primo luogo il caso di Dolzago, dove il patto anti-evasione sottoscritto con l'Agenzia delle Entrate pare non abbia prodotto, allo stato attuale, i risultati sperati. I controlli di base vengono effettuati internamente sulla compartecipazione dei cittadini all'utilizzo dei servizi sociali, sulla base del regolamento ISEE relativo ai servizi socio-assistenziali.

Bellano (LC)

Analogamente viene dichiarato dall'amministrazione comunale di Bellano che la sottoscrizione del patto antievasione con l'Agenzia delle entrate non ha prodotto alcun risultato. Di fatto la responsabilità viene individuata nella "obiettiva" difficoltà di disporre di strumenti certi per gli accertamenti di controllo.

L'Isee "Attualizzato", l'esperienza del Comprensorio di Mantova si rafforza e viene estesa ad altri territori.

Nel rapporto sulla Negoziazione sociale realizzata nel 2012 in Lombardia, era stato dato ampio risalto ai risultati raggiunti dalle strutture territoriali di Spi-Fnp-Uilp del comprensorio di Mantova in merito all'introduzione e all'applicazione dell'indicatore della Situazione Economica Equivalente "attualizzato" in un consistente numero di comuni. Tale tematica oggetto di contrattazione ha visto un importante seguito anche nel 2013, trovando concreta applicazione sia in del comprensorio di Mantova sia in altre province come ad esempio quella di Lecco .

Di fatto, qualora sussista una condizione di documentata perdita, nell'anno di riferimento, di uno o più redditi all'interno del nucleo familiare (ad esempio a causa di licenziamento, mobilità, CIG), è stata richiesta da parte delle OO.SS. la possibilità di considerare la contribuzione ai servizi, sulla base del calcolo della fascia ISEE aggiornato alla situazione reddituale e patrimoniale dell'anno in corso.

In una situazione di instabilità economica quale quella attuale, lo strumento dell'Isee, basato sul reddito dell'anno precedente, rischiava infatti di essere inefficace.

Sulla scia delle "best practices" già intraprese nel 2012, molti dei comuni del mantovano introducono, o confermano anche per il 2013, l'attualizzazione dell'ISEE a fronte delle situazioni di crisi occupazionale accertate e documentate: Casalmoro, Castellucchio, Curtatone, Gazzuolo, Guidizzolo, Revere, Bozzolo, Borgoforte, Bigarello, Bagnolo San Vito, per citarne alcuni comuni della provincia.

Secondo quanto concordato con le OO.SS., inoltre, su richiesta del cittadino, qualora sussistano variazioni peggiorative della situazione reddituale rispetto alla dichiarazione in corso di validità, si procede all'attualizzazione del reddito ISEE anche in molti comuni della provincia di Lecco. Esempi dei risultati dell'attività di negoziazione si possono trovare negli accordi siglati con Dolzago, Sirtori, Calolziocorte, Paderno d'Adda, Cortenova, Primaluna, Parlasco, Pasturo e Introbio.

L'utilizzo della Isee "Attualizzato" o "Istantaneo" come strumento per accertare la condizione reale di reddito, necessita comunque di ulteriori sviluppi, specialmente per quanto riguarda l'esigenza di privilegiare, nella definizione delle esenzioni e delle curve di progressione, il lavoro dipendente, i pensionati e i lavoratori cosiddetti precari. Potrà inoltre essere utile l'estensione dei criteri di calcolo e degli indicatori alla capacità di consumo dei dichiaranti, potenziando in questo caso gli accertamenti sulla veridicità delle auto-dichiarazioni.

Ulteriori "buone pratiche" in materia di Isee

Monza (MB)

Ai soggetti richiedenti il contributo per l'accesso ai servizi comunali anche in fase di rinnovo della domanda sarà richiesta oltre la documentazione per la determinazione Isee, contestualmente si procederà all'applicazione comparativa dell'Isee nazionale e di quello regionale Fattore Famiglia. Il

contributo economico deliberato a favore della sperimentazione nella città di Monza dalla Regione sarà pari a 111.000 euro e coinvolgerà un campione di 1.750 soggetti.

Bergamo (BG)

L'amministrazione comunale ha esplicitamente richiesto che i sindacati concordino rispetto all'applicazione del doppio criterio, l'Isee (reddito complessivo) e il cosiddetto "fattore famiglia", che tiene in considerazione il numero dei componenti del nucleo familiare, per la concessione di finanziamenti. Questo al fine di evitare quanto più possibile opposizioni da parte di parenti insensibili, rispetto ad una legislazione ancora piuttosto controversa.

Il territorio di Brescia e alcuni accordi di particolare interesse.

Come evidenziato nella sezione relativa all'analisi quantitativa degli accordi siglati in Lombardia, ben 109 documenti su un totale di 359 siglati nel 2013, fanno capo all'attività di negoziazione svolta nella provincia di Brescia. Per questo motivo riteniamo utile descrivere brevemente alcuni accordi, riguardanti tematiche specifiche, che possono risultare di esempio per l'attività di negoziazione già intrapresa nel 2014.

Un primo caso è quello rintracciabile nel testo siglato tra OO.SS. e il comune di Toscolano Maderno, dove viene concordato un servizio di carte prepagate a sostegno dei nuclei familiari con Isee al di sotto di 5.785 euro, con buoni acquisto per prodotti alimentari dai 40 ai 100 euro mensili in funzione del numero dei componenti della famiglia.

Particolarmente interessante è il risultato ottenuto con il comune di Orzinuovi attraverso il progetto di inserimento lavorativo di disoccupati, persone svantaggiate ed emarginate con assegni di 300 euro mensili per 20 ore lavorative settimanali. Nello stesso accordo il comune garantisce incentivi alle aziende che procedono ad assunzioni: 2.000 euro per contratti di almeno 12 mesi e di 1.000 euro per quelli di oltre 6 mesi.

In un periodo di difficoltà, caratterizzato dalla crisi economica, che perdura ormai da anni il fenomeno dell'emergenza abitativa acquista sempre più rilevanza; il comune di Rudiano, attraverso il "progetto casa accoglienza comunale" realizzato insieme con l'Associazione "senza frontiere", cerca di far fronte alle emergenze abitative (sfratti abitativi, difficoltà sociali) di nuclei familiari con minori. In base all'accordo, l'associazione si assume l'onere del canone di locazione mentre il Comune quello delle utenze domestiche. Il nucleo familiare dovrà quindi essere partecipe di un progetto di inserimento elaborato tramite il servizio sociale.

Sempre rispetto ad analogo tema abitativo, nel documento siglato con il comune di Lumezzane si evidenzia l'impegno a reperire abitazioni idonee per persone anziane, sperimentando anche tipologie edilizie che favoriscano gli scambi intergenerazionali, e prevedendo interventi economici per il pagamento dei canoni di locazione.

Rimarchevole infine il segnale dato dall'amministrazione comunale di Montirone rispetto alla rinuncia all'indennità di carica mensile, destinata piuttosto ad interventi a sostegno delle famiglie in difficoltà economiche.