



# LA CONTRATTAZIONE TERRITORIALE CONFEDERALE IN EMILIA-ROMAGNA

## Quarto Rapporto

2018-2020



Anno 2021

# **LA CONTRATTAZIONE TERRITORIALE CONFEDERALE IN EMILIA-ROMAGNA**

**Quarto Rapporto**

**2018-2020**

**Ires Emilia-Romagna**

**Gruppo di lavoro:** Federica Benni, Daniela Freddi, Giuliano Guietti, Fabjola Kodra.

# INDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CAPITOLO 1 - ASPETTI GENERALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE E TERRITORIALE IN EMILIA-ROMAGNA NEL TRIENNIO 2018-2020 .....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1 - Le principali caratteristiche delle intese.....   | 5         |
| 1.1.1 - <i>Livello territoriale del contesto applicativo</i> .....  | 7         |
| 1.2 - Le parti coinvolte .....  | 10        |
| 1.3 - I destinatari degli interventi .....  | 12        |
| <br>  |           |
| <b>CAPITOLO 2 - LE TEMATICHE TRATTATE .....</b>   | <b>16</b> |
| 2.1 - Le principali aree tematiche .....  | 16        |
| 2.2 - L'articolazione delle voci tematiche: diffusione delle aree di secondo e terzo livello.....   | 21        |
| <br>  |           |
| <b>CAPITOLO 3 - STUDI DI CASO .....</b>   | <b>37</b> |
| 3.1 - Comune di Forlì – Accordi relativi all'addizionale Irpef.....   | 37        |
| 3.1.1 - <i>La fase del conflitto</i> .....  | 37        |
| 3.1.2 - <i>La ripresa del confronto</i> .....   | 38        |
| 3.1.3 - <i>L'avvio del confronto con la giunta di centro-destra</i> .....   | 39        |
| 3.1.4 - <i>La fase finale: 2020-2021</i> .....  | 40        |
| 3.2 - Verbale di incontro della presentazione della bozza di bilancio di previsione 2020 del Comune di Parma e verbale di incontro della presentazione della bozza di bilancio di previsione 2021 del Comune di Parma 23/11/2020..... | 41        |
| 3.2.1 - <i>Analisi del contesto</i> .....   | 41        |
| 3.2.2 - <i>I temi di maggiore rilievo contenuti nei verbali</i> .....   | 42        |
| 3.2.3 - <i>Indicazioni per il rafforzamento della contrattazione territoriale</i> .....   | 45        |
| 3.3 - Verbale di accordo tra conferenza territoriale sociale e sanitaria di Reggio Emilia e OO.SS. sulla disciplina unica delle case famiglia.....  | 45        |
| 3.3.1 - <i>Analisi del contesto</i> .....   | 45        |
| 3.3.2 - <i>Svolgimento della trattativa</i> .....   | 46        |
| 3.3.3 - <i>Applicazione</i> .....   | 48        |
| 3.4 - Protocollo per le procedure di affidamento in appalto tra Ausl Romagna, Cgil Cisl e Uil Di Cesena Forlì Ravenna Rimini e Romagna, Settembre 2019 .....  | 50        |
| 3.4.1 - <i>Analisi del contesto</i> .....   | 50        |
| 3.4.2 - <i>I temi di maggiore rilievo e risultati raggiunti</i> .....   | 51        |
| 3.5 - Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia, accordo sulle relazioni sindacali – 18.11.2019 .....   | 54        |
| 3.5.1. - <i>Il contesto</i> .....   | 54        |
| 3.5.2 - <i>L'accordo</i> .....  | 55        |
| 3.5.3 - <i>La fase successiva</i> .....   | 57        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.6 - Focus "Patto per il lavoro" Ferrara 28/2/2018.....  | 57        |
| 3.6.1 - <i>Il contesto</i> .....  | 57        |
| 3.6.2 - <i>L'accordo</i> .....  | 58        |
| 3.6.3 - <i>Svolgimento e risultati dell'accordo</i> .....   | 61        |
| 3.6.4 - <i>Conclusioni</i> .....  | 63        |
| 3.7 - Verbale di accordo tra Comune di Bologna e le OO.SS CGIL, CISL, UIL Bologna 13 dicembre 2019.....   | 64        |
| 3.7.1 - <i>Analisi del contesto</i> .....   | 64        |
| 3.7.2 - <i>I temi di maggiore rilievo contenuti nell'accordo in analisi o accordi collegati</i> .....   | 66        |
| 3.7.3 - <i>Prospettive per la prossima amministrazione comunale</i> .....   | 69        |
| 3.8 - Verbale di accordo sui criteri di utilizzo del fondo regionale per l'accesso all'abitazione in locazione– DGR 602/2020, caso del distretto di Ravenna .....   | 69        |
| 3.8.1 - <i>Il contesto</i> .....  | 69        |
| 3.8.2 - <i>Svolgimento e applicazione</i> .....   | 70        |
| 3.8.3 - <i>Dopo l'accordo</i> .....   | 73        |
| 3.9 - Protocollo di intesa per la riprogettazione dei servizi educativi nel periodo di sospensione delle attività educative per emergenza Covid-19 tra i Comuni di Bastiglia, di Bomporto, di Castelfranco Emilia, di Modena, di Nonantola, di Pavullo nel Frignano, di Fiorano Modenese, di Formigine, di Frassinoro, di Maranello, di Montefiorino, di Prignano, di Ravarino, di Sassuolo, Unione dei Comuni Terre d'Argine, Unione dei Comuni Terre dei Castelli, CGIL CISL UIL, LEGACOOP, CONFCOOPERATIVE, maggio 2020..... | 74        |
| 3.9.1 - <i>Analisi del contesto</i> .....   | 74        |
| 3.9.2 - <i>I temi di maggiore rilievo e risultati raggiunti</i> .....   | 75        |
| 3.10 - Rimini – Protocollo Legalità 7.9.2020 .....  | 77        |
| 3.10.1 - <i>Il contesto</i> .....   | 77        |
| 3.10.2 - <i>Il Protocollo</i> .....   | 78        |
| 3.10.3 - <i>Le prospettive</i> .....  | 79        |
| 3.11 - Rinnovo degli accreditamenti in sede di programmazione territoriale socio-sanitaria, il caso del distretto di Faenza .....   | 80        |
| 3.11.1 - <i>Contesto</i> .....  | 80        |
| 3.11.2 - <i>Svolgimento della trattativa: l'accordo</i> .....   | 81        |
| 3.11.3 - <i>Conclusione</i> .....   | 85        |
| <b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....</b>   | <b>87</b> |

# **CAPITOLO 1 - ASPETTI GENERALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE E TERRITORIALE IN EMILIA-ROMAGNA NEL TRIENNIO 2018-2020**

Il presente Rapporto sulla contrattazione sociale e territoriale in Emilia-Romagna si basa sull'elaborazione delle intese sottoscritte nel triennio 2018-2020. Verrà pertanto proposta una fotografia dell'attività negoziale regionale svolta nel biennio antecedente alla pandemia da Covid-19 e nel 2020, anno caratterizzato dall'emergenza sanitaria che, come noto, si è tradotta rapidamente in crisi economica e sociale. Infatti, il diffondersi della pandemia, le misure restrittive adottate e i diversi *lockdown* hanno prodotto, anche se con intensità differenti, effetti sulla struttura demografica ed economica/produttiva dei diversi territori, lasciando un segno indelebile su economia e società.

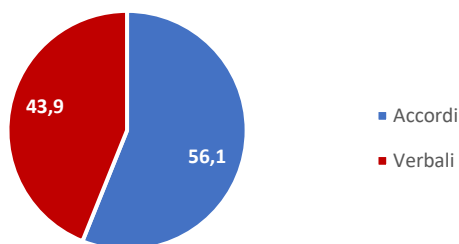
In questa sezione verranno analizzate le principali caratteristiche della negoziazione in Emilia-Romagna, saranno oggetto di studio innanzitutto i caratteri tipologici delle intese, verranno forniti elementi riguardanti l'estensione del livello territoriale, del contesto applicativo degli accordi e relativamente alla loro distribuzione a livello provinciale, al fine di verificare eventuali significativi scostamenti dall'andamento regionale. Infine, saranno oggetto di studio i firmatari delle intese (parti coinvolte) e i destinatari delle misure e delle iniziative della contrattazione.

## **1.1 - Le principali caratteristiche delle intese**

In Emilia-Romagna nel complesso per il triennio 2018-2020 sono state siglate 419 intese, ripartite nel modo seguente: gli accordi (che includono accordi, intese, protocolli e verbali di intese) risultano 235 e rappresentano il 56,1% del totale dei documenti, i verbali (resoconti e verbali di incontro), 184 nel periodo analizzato, costituiscono il 43,9% delle intese.

L'analisi annuale dei documenti siglati fa emergere sostanziali differenze tra gli anni. Nel 2018 si registra un picco, con 199 intese firmate che rappresentano oltre il 47% dell'attività negoziale dell'intero triennio. Soffermandoci sulle diverse tipologie, gli accordi sono il 58,8% del totale delle intese e i verbali risultano il 41,2%.

**Fig. 1.1 - Tipologia dei documenti triennio 2018-2020**  
(incidenze percentuali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

Inoltre, dai dati in serie storica, emerge come il 2018 sia stato l'anno caratterizzato dalla più intensa attività di contrattazione in termini di intese siglate, seguono nell'ordine il 2017 (178 testi) e il 2015 (165 documenti firmati).

**Tab. 1.1 - Tipologia dei documenti per anno in Emilia-Romagna (valori assoluti e percentuali)**

| TIPOLOGIA DELL'ACCORDO                         | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              |
|--|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|
|  | N          | % di colonna | N          | % di colonna | N         | % di colonna |
| Accordi, intese, protocolli, verbali di intese | 117        | 58,8         | 88         | 54,7         | 30        | 50,8         |
| Resoconti e verbali di incontro                | 82         | 41,2         | 73         | 45,3         | 29        | 49,2         |
| <b>Totale</b>                                  | <b>199</b> | <b>100,0</b> | <b>161</b> | <b>100,0</b> | <b>59</b> | <b>100,0</b> |

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

I dati relativi al 2019 mostrano, invece, una riduzione dei documenti raccolti rispetto all'anno precedente (-38 nel complesso, con un calo prossimo al 20%). Questa contrazione è determinata sia da una diminuzione degli accordi, che passano da 117 a 88, che dei verbali che risultano pari a 73 contro gli 82 dell'anno precedente. Come riportato nell' "Undicesimo Rapporto sulla Contrattazione sociale e territoriale"<sup>1</sup> anche a livello nazionale nel 2019 si segnala un calo di oltre 200 documenti raccolti, in parte questo è dovuto alla diminuzione delle intese in alcune aree del Paese (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna). La riduzione dei verbali d'incontro emersa nel corso del 2019 è accompagnata da una maggiore presenza di accordi che proiettano la progettualità oltre l'arco temporale del singolo anno (validità pluriennale). Questo non si verifica in egual misura in tutte le aree del Paese ma soprattutto in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

<sup>1</sup> Fondazione di Vittorio, CGIL, SPI (2020), *Undicesimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale. Con monografia su contrattazione sociale nell'anno della pandemia.*

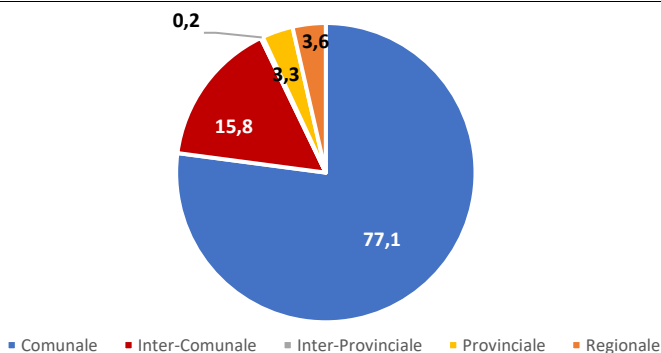
Il 2020, come già sottolineato precedentemente, è stato caratterizzato dalla diffusione della pandemia da Covid-19 che ha avuto pesantissime ripercussioni a livello mondiale, nazionale ed anche regionale in tutti gli ambiti che variano da quello sanitario, sociale ed economico. Questo inevitabilmente ha avuto effetti anche sulle diverse dimensioni della contrattazione, sia nelle prime fasi di risposta all'emergenza sanitaria che nelle attività e negli interventi a medio termine, per riattivare il sistema dei servizi. Le intese siglate sono 59, di cui 30 accordi e 29 verbali.

Anche per quanto riguarda i temi trattati si osserva un netto cambiamento nel corso del 2020<sup>2</sup>, in seguito alla diffusione della pandemia. Fino a febbraio 2020 gli accordi sottoscritti riguardavano prevalentemente i bilanci preventivi, da marzo i contenuti delle intese sono stati incentrati soprattutto su aspetti di carattere socio-sanitario o inerenti ai servizi per l'infanzia (come gestione CRA/Covid, assetto rete ospedaliera, riprogettazione servizi educativi, apertura centri estivi, riprogettazione rete servizi/sociali, gestione aiuti alimentari/buoni spesa, sostegno al reddito ecc.).

### 1.1.1 - Livello territoriale del contesto applicativo

Focalizzandoci ora sul livello territoriale del contesto applicativo delle intese, emerge come, anche nel triennio in analisi, i percorsi negoziali siano ancora prevalentemente incentrati sul livello comunale, caratteristica costante questa della contrattazione sociale.

Fig. 1.2 - Livello territoriale delle intese triennio 2018-2020  
(incidenze percentuali)



Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

<sup>2</sup> Le tematiche trattate nelle intese verranno analizzate dettagliatamente nel Capitolo 2.



Si osserva tuttavia una progressiva estensione della negoziazione dal singolo Comune verso ambiti territoriali più ampi rispetto agli anni precedenti. Infatti, l'87% dei documenti siglati nel triennio 2014-2016 si collocava a livello comunale<sup>3</sup>, mentre nel periodo 2018-2020 le intese di tale fascia risultano circa il 77%. I documenti stipulati a livello inter-comunale rappresentano il 15,8% del totale, seguono le intese negoziate a livello regionale (3,6%), provinciale (3,3%) ed infine quelle inter-provinciali (0,2%).

Nel triennio considerato si osserva come la quota relativa delle intese siglate ad un livello sovracomunale sia in sensibile crescita, portandosi da circa il 20% del biennio 2018-2019 al 33,9% nel 2020. Di converso l'incidenza dei documenti centrati sul livello comunale si riduce notevolmente attestandosi al 66,1% nel 2020.

**Tab. 1.2 - Livello territoriale delle intese per anno (valori assoluti e percentuali)**

| LIVELLO DELL'ACCORDO | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              |
|----------------------|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|
|                      | N          | % di colonna | N          | % di colonna | N         | % di colonna |
| Comunale             | 155        | 77,9         | 129        | 80,1         | 39        | 66,1         |
| Inter-comunale       | 34         | 17,1         | 23         | 14,3         | 9         | 15,3         |
| Inter-provinciale    | 0          | 0,0          | 1          | 0,6          | 0         | 0,0          |
| Provinciale          | 6          | 3,0          | 4          | 2,5          | 4         | 6,8          |
| Regionale            | 4          | 2,0          | 4          | 2,5          | 7         | 11,9         |
| <b>Totale</b>        | <b>199</b> | <b>100,0</b> | <b>161</b> | <b>100,0</b> | <b>59</b> | <b>100,0</b> |

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

È evidente come nel 2020 la definizione di intese con interventi mirati al contrasto e al contenimento degli effetti di natura sanitaria, sociale ed economica della pandemia, in seguito al diffondersi dello stato di emergenza sanitaria, abbia conciso con un'azione territoriale più ampia. Nel 2020 aumenta notevolmente l'incidenza relativa dei documenti di livello provinciale (6,8%), rispetto al totale delle intese siglate nell'anno, ma soprattutto quelle di carattere regionale (11,9%) che nel 2018 rappresentavano il 2% del totale.

L'attività di contrattazione non risulta distribuita uniformemente tra le province dell'Emilia-Romagna, come accade anche tra le diverse aree del Paese<sup>4</sup>, ma si osservano andamenti difformi nel tempo che possono essere determinati da diversi fattori (ad esempio effettiva propensione al negoziato di un singolo comune, numerosità dei comuni di ogni singola provincia ecc.).

<sup>3</sup> Ires, CGIL, SPI (2017), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna. Terzo rapporto 2014-2016*.

<sup>4</sup> Come noto, l'attività di contrattazione sociale si concentra nelle regioni del Centro-Nord, ed in particolare in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana (*Undicesimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*).

Nel triennio 2018-2020 si collocano nelle prime posizioni per numero di intese la Camera del lavoro di Bologna (30,8% del totale dei documenti siglati in regione), Reggio Emilia (13,1%) e Modena (11,7%). Passando all'analisi annuale emerge come il peso delle intese firmate nella Città Metropolitana di Bologna risulti il più elevato in tutti gli anni considerati, per le altre province, invece, si osservano andamenti differenziati nei singoli anni (tabella 1.3).

**Tab. 1.3 - Ripartizione territoriale delle intese per anno (valori assoluti e percentuali)**

| TERRITORIO    | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              | 2018-2020  |              |
|---------------|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
|               | N          | % di colonna | N          | % di colonna | N         | % di colonna | N          | % di colonna |
| Bologna       | 63         | 31,7         | 47         | 29,2         | 19        | 32,2         | 129        | 30,8         |
| Imola         | 5          | 2,5          | 3          | 1,9          | 2         | 3,4          | 10         | 2,4          |
| Ferrara       | 12         | 6,0          | 11         | 6,8          | 1         | 1,7          | 24         | 5,7          |
| Forlì         | 0          | 0,0          | 13         | 8,1          | 12        | 20,3         | 25         | 6,0          |
| Cesena        | 16         | 8,0          | 15         | 9,3          | 0         | 0,0          | 31         | 7,4          |
| Modena        | 22         | 11,1         | 24         | 14,9         | 3         | 5,1          | 49         | 11,7         |
| Piacenza      | 20         | 10,1         | 11         | 6,8          | 2         | 3,4          | 33         | 7,9          |
| Parma         | 12         | 6,0          | 6          | 3,7          | 1         | 1,7          | 19         | 4,5          |
| Ravenna       | 11         | 5,5          | 3          | 1,9          | 4         | 6,8          | 18         | 4,3          |
| Reggio Emilia | 28         | 14,1         | 21         | 13,0         | 6         | 10,2         | 55         | 13,1         |
| Rimini        | 6          | 3,0          | 3          | 1,9          | 2         | 3,4          | 11         | 2,6          |
| Regionale     | 4          | 2,0          | 4          | 2,5          | 7         | 11,9         | 15         | 3,6          |
| <b>Totale</b> | <b>199</b> | <b>100,0</b> | <b>161</b> | <b>100,0</b> | <b>59</b> | <b>100,0</b> | <b>419</b> | <b>100,0</b> |

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

Spostando l'attenzione dall'ammontare territoriale della contrattazione alla sua caratterizzazione per tipologia di intese, possiamo cogliere una significativa variabilità nei dati, in particolare con riferimento all'incidenza degli accordi e dei verbali siglati, rispetto alla totalità dei documenti formalizzati in ogni provincia.

**Tab. 1.4 – Ripartizione territoriale e tipologia delle intese triennio 2018-2020 (valori assoluti e percentuali)**

| TERRITORIO    | Accordi    |             | Verbali    |             | Totali     |              |
|---------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|--------------|
|               | N          | % di riga   | N          | % di riga   | N          | % di riga    |
| Bologna       | 111        | 86,0        | 18         | 14,0        | 129        | 100,0        |
| Imola         | 7          | 70,0        | 3          | 30,0        | 10         | 100,0        |
| Ferrara       | 8          | 33,3        | 16         | 66,7        | 24         | 100,0        |
| Forlì         | 2          | 8,0         | 23         | 92,0        | 25         | 100,0        |
| Cesena        | 10         | 32,3        | 21         | 67,7        | 31         | 100,0        |
| Modena        | 24         | 49,0        | 25         | 51,0        | 49         | 100,0        |
| Piacenza      | 28         | 84,8        | 5          | 15,2        | 33         | 100,0        |
| Parma         | 10         | 52,6        | 9          | 47,4        | 19         | 100,0        |
| Ravenna       | 12         | 66,7        | 6          | 33,3        | 18         | 100,0        |
| Reggio Emilia | 10         | 18,2        | 45         | 81,8        | 55         | 100,0        |
| Rimini        | 8          | 72,7        | 3          | 27,3        | 11         | 100,0        |
| Regionale     | 5          | 33,3        | 10         | 66,7        | 15         | 100,0        |
| <b>Totale</b> | <b>235</b> | <b>56,1</b> | <b>184</b> | <b>43,9</b> | <b>419</b> | <b>100,0</b> |

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

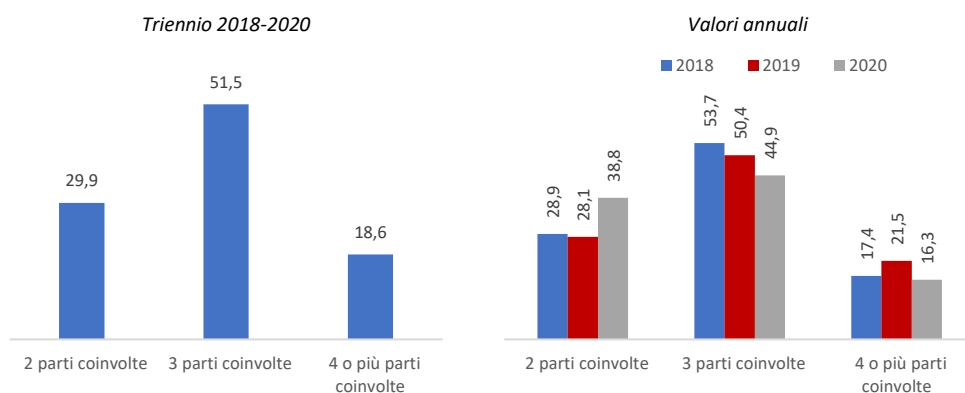
I territori nei quali si evidenzia una prevalenza relativa degli accordi sono: la Città Metropolitana di Bologna (86%), Piacenza (84,8%), Rimini (72,7%), Imola (70%), Ravenna (66,7%) e Parma (52,6%). Al contrario Forlì (92%), Reggio Emilia (81,8%), Cesena (67,7%), Ferrara (66,7%), ed in misura più contenuta Modena (51%) vedono prevalere la diffusione dei verbali, rispetto alla totalità dei documenti siglati nella provincia.

## 1.2 - Le parti coinvolte

I dati riportati di seguito sono stati estrapolati nel mese di settembre 2021 dall'Osservatorio nazionale della contrattazione sociale Cgil e Spi, la cui banca dati di riferimento è soggetta a un continuo e periodico aggiornamento. Occorre evidenziare come i valori assoluti delle intese e anche la loro articolazione a livello territoriale possa differire dal numero effettivo dei documenti sottoscritti in Emilia-Romagna (dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna), perché soggetti ad aggiornamenti con diverse cadenze temporali.

L'analisi delle parti coinvolte, cioè dei firmatari dei testi negoziali, mette in luce un'articolazione e multilateralità delle intese. Nel triennio 2018-2020 oltre la metà dei documenti sono stati siglati da tre parti (51,5%) e il 18,6% da 4 o più soggetti firmatari, gli accordi siglati da due parti risultano quasi il 30%.

**Fig. 1.3 – Parti coinvolte per classi (accordi e verbali)**  
(valori percentuali)

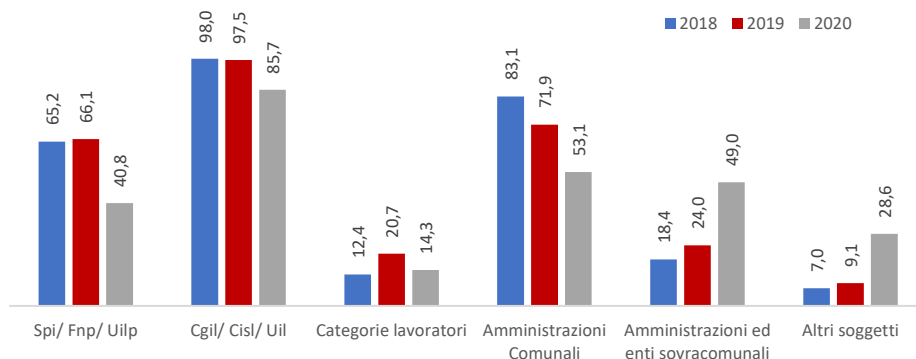


**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Anche in questo caso si evince una diversa tendenza nei tre anni. Nel primo biennio si riscontrano differenze seppur contenute tra i due anni, che mettono in luce come le intese siglate da 4 o più parti rivestano una quota maggioritaria nel 2019 attestandosi al

21,5%. Nel 2020, invece, risulta più elevato, rispetto alla media del triennio, il peso delle intese siglate da solo due firmatari (38,8%), di converso quelle sottoscritte da 4 o più parti risultano il 16,3%.

**Fig. 1.4 – Parti coinvolte per anno (accordi e verbali)**  
(valori percentuali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

La presenza delle tre sigle Confederali, tra i soggetti firmatari delle intese, risulta prossima al 98% nei primi due anni, segnando una riduzione di circa 12 punti percentuali nel 2020, attestandosi comunque a quasi l'86%. I sindacati dei pensionati (Spi/Fnp/Uilp) risultano tra le parti coinvolte in oltre il 65% dei casi nel primo biennio, in riduzione il peso relativo nel 2020 che scende al 40,8%.

Nel 2020 si osserva parallelamente una maggiore presenza tra i soggetti firmatari della voce Altri soggetti<sup>5</sup> che hanno siglato circa il 29% delle intese negoziate nell'anno. Le categorie dei lavoratori risultano tra le parti coinvolte nel 15,4% (dato medio del triennio) dei documenti.

Per quanto riguarda le amministrazioni, possiamo osservare come la presenza tra i firmatari delle intese delle Amministrazioni comunali si riduca, passando dal 83,1% del 2018 al 53,1% del 2020, di converso risulta in notevole crescita la partecipazione delle Amministrazioni ed enti sovracomunali che risultano coinvolti in quasi la metà delle intese nel 2020 (49%), mentre nel 2018 coprivano il 18,4%.

<sup>5</sup> La voce Altri soggetti include, una serie di individui e istituzioni che risultano firmatari degli accordi, ma non necessariamente in modo congiunto. Nello specifico sono: altre associazioni datoriali, altre organizzazioni sindacali, altri enti, associazioni commercio e artigianato, associazioni dell'agricoltura, associazioni dell'industria, associazioni della cooperazione, autonomie funzionali, aziende private, aziende pubbliche, ordini professionali, terzo settore e fondazioni.

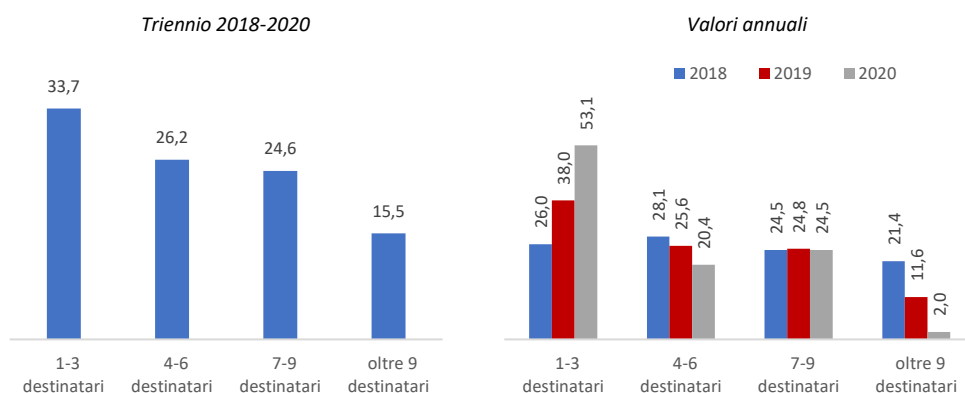
### 1.3 - I destinatari degli interventi

I documenti della contrattazione, come abbiamo visto precedentemente, si caratterizzano per differenti tipologie, diffusione territoriale, contenuti, tematiche a cui corrispondono una molteplicità di destinatari delle misure e degli interventi previsti nelle intese stesse.

I testi mostrano diversi gradi di articolazione e complessità in termini di beneficiari. Nel triennio in analisi il 33,7% sono rivolti a 1-3 destinatari, il 26,2% a 4-6 destinatari, il 24,6% a 7-9 destinatari e il 15,5% ad oltre nove beneficiari.

Anche in questo caso, si osservano differenze tra i singoli anni, le intese siglate nel 2018 presentano un maggior livello di complessità. I testi riferiti ad 1-3 destinatari risultano il 26%, mentre la quota relativa agli oltre 9 destinatari aumenta portandosi al 21,4%. Al contrario, nel 2020 oltre il 53% delle intese sono indirizzate a 1-3 destinatari, più della metà dei testi risulta quindi incentrata su pochi temi e rivolta ad un numero contenuto di destinatari, mentre quelle con oltre 9 destinatari sono appena il 2%.

Fig. 1.5 – Numero destinatari per classi (accordi e verbali)  
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

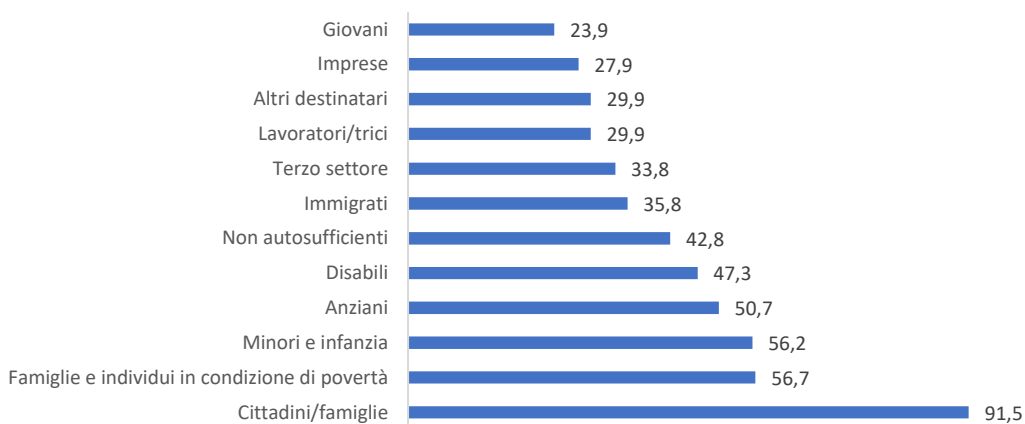
I beneficiari delle misure della contrattazione in Emilia-Romagna sono suddivisi in 21 gruppi: altri destinatari, anziani, cittadini e famiglie, consumatori di sostanze e dipendenze, disabili, disoccupati, donne, famiglie e individui in condizione di povertà, giovani, immigrati, imprese, inoccupati, lavoratori autonomi, lavoratori e lavoratrici, lavoratori e lavoratrici di aziende in crisi, lavoratori e lavoratrici precari, minori e infanzia, misure Covid-19, non autosufficienti, persone Lgbt e terzo settore.

Analizzando le principali dodici voci di destinatari delle misure della contrattazione, pur osservando alcune analogie si riscontrano differenze nei tre anni oggetto di studio, che non permettono di evidenziare delle tendenze univoche (figure 1.6-1.7-1.8).

I cittadini e le famiglie risultano essere il destinatario più diffuso degli interventi previsti dalla contrattazione sociale, nel 2018 il 91,5% dei testi prevede infatti misure rivolte all'intera popolazione, nel 2019 questo gruppo compare nell'87,6% delle intese e nel 2020 nel 71,4% dei documenti. Dall'associazione dei destinatari con le aree tematiche emerge che gli interventi e le iniziative che hanno come beneficiari i cittadini e le famiglie riguardano principalmente le misure fiscali e tributarie, di regolazione e offerta dei servizi territoriali e sanitari, interventi sul territorio e sui servizi pubblici locali.

Nel 2018 il secondo gruppo di destinatari delle misure per diffusione all'interno delle intese risulta composto dalle famiglie e individui in condizioni di povertà e dai minori e infanzia (rispettivamente 56,7% e 56,2%). Segue un insieme di voci presenti in circa il 40-50% dei documenti: anziani (50,7%), disabili (47,3%) e persone non autosufficienti (42,8%). Gli immigrati (35,8%), il terzo settore (33,8%), i lavoratori e le lavoratrici (29,9%) e gli altri destinatari (29,9%) si trovano in circa un terzo delle intese. Le imprese figurano tra i beneficiari nel 27,9% dei testi ed i giovani nel 23,9% dei documenti.

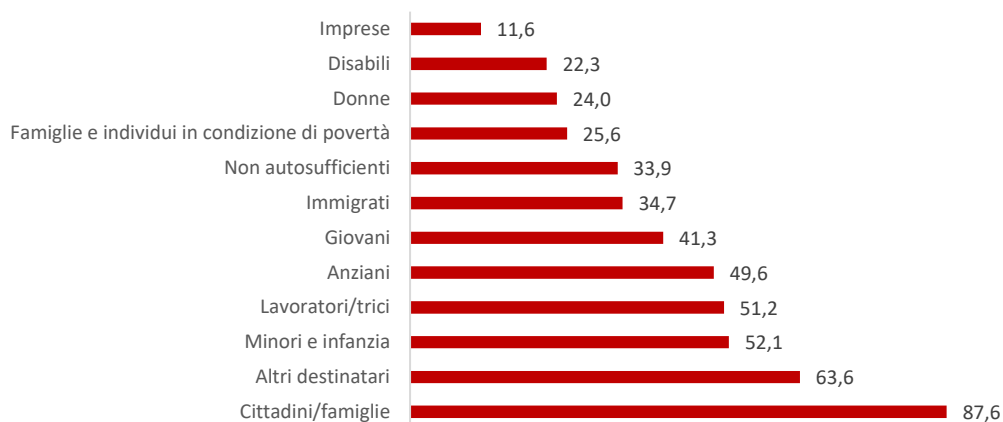
**Fig. 1.6 – Destinatari anno 2018**  
(dodici voci principali, incidenze percentuali sul totale documenti)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Per quanto riguarda il 2019, nel 63,6% delle intese siglate in quell'anno appaiono tra i beneficiari degli interventi gli "altri destinatari". Segue un gruppo presente in circa la metà dei testi costituito da minori e infanzia (52,1%), dai lavoratori e lavoratrici (51,2%) e dagli anziani (49,6%).

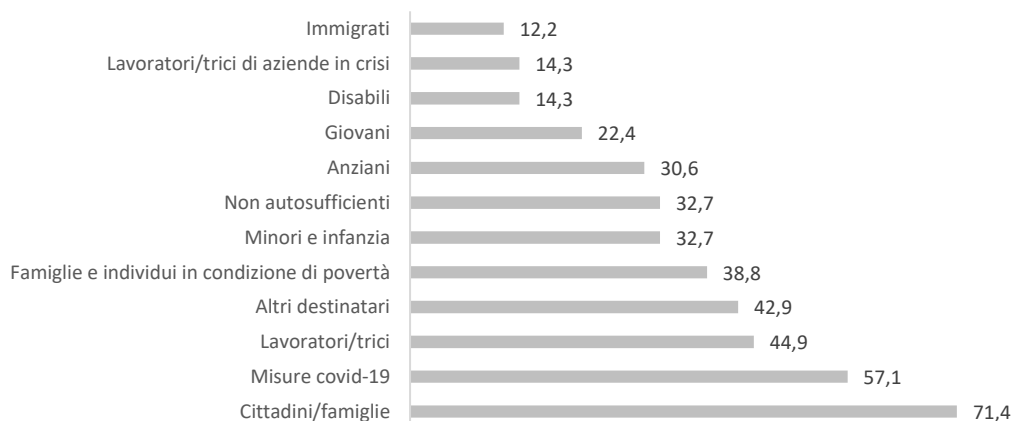
**Fig. 1.7 – Destinatari anno 2019**  
(dodici voci principali, incidenze percentuali sul totale documenti)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

La presenza dei giovani tra i destinatari risulta in crescita, rispetto all'anno precedente, portandosi al 41,3%. Gli immigrati e le persone non autosufficienti compaiono in oltre un terzo delle intese (rispettivamente 34,7% e 33,9%), mentre le famiglie e gli individui in condizione di povertà (25,6%), le donne (24%) e i disabili (22,3%) sono tra i destinatari in un quarto dei documenti. Infine, le imprese risultano tra i beneficiari degli interventi della contrattazione nell'11,6% dei casi.

**Fig. 1.8 – Destinatari anno 2020**  
(dodici voci principali, incidenze percentuali sul totale documenti)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Infine, nel 2020 possiamo osservare come al secondo posto tra i destinatari per diffusione all'interno delle intese negoziali vi siano le misure Covid-19 (presenti nel 57,1% dei documenti), cioè una serie di interventi e azioni mirate in risposta alla pandemia. Le misure indirizzate ai lavoratori e alle lavoratrici, agli altri destinatari, e alle famiglie e individui in condizioni di povertà si collocano intorno al 40%, (rispettivamente 44,9%; 42,9% e 38,8%). Segue un insieme di beneficiari presente in circa il 30% degli accordi: minori e infanzia (32,7%), persone non autosufficienti (32,7%) ed anziani (30,6%). Il 22,4% dei testi prevede interventi indirizzati ai giovani, il 14,3% misure rivolte ai disabili, il 14,3% ai lavoratori e alle lavoratrici di aziende in crisi, infine gli immigrati risultano i destinatari nel 12,2% dei casi.



## **CAPITOLO 2 - LE TEMATICHE TRATTATE**

Nel presente capitolo ci si focalizzerà sui contenuti della contrattazione sociale e territoriale in Emilia-Romagna attraverso una lettura delle ricorrenze delle tematiche dei testi. Verranno analizzati i temi oggetto di intesa attraverso un approccio di carattere quantitativo, misurando l'intensità della diffusione delle principali tematiche nei diversi livelli. I dati riportati di seguito sono stati estrapolati nel mese di settembre 2021 dall'Osservatorio nazionale della contrattazione sociale Cgil e Spi. Si rimanda al capitolo successivo per un approfondimento qualitativo dei contenuti di alcuni testi negoziali (accordi, verbali).

### **2.1 - Le principali aree tematiche**

In questo paragrafo verrà effettuata una rassegna dei principali contenuti negoziali attraverso il riferimento agli indici di diffusione delle undici aree tematiche di primo livello. Nel paragrafo successivo saranno tratteggiati i lineamenti dei testi nell'ambito di ciascuna area tematica, attraverso l'analisi del grado di diffusione di ciascuna delle voci di secondo e/o terzo livello in cui si può articolare ogni tematica di primo livello.

La misura del grado di diffusione di ciascuna tematica è stata calcolata come la percentuale in cui quella determinata materia ricorre sul totale delle intese osservate (accordi e verbali). Complessivamente nel triennio 2018-2020 quattro aree tematiche ricorrono con un'incidenza superiore al 60% nel totale delle intese siglate in regione: le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (66,3%), la politica locale dei redditi e delle entrate (62,9%), le politiche abitative e del territorio (62,4%), le relazioni tra le parti e definizione del processo (61%). L'area tematica della pubblica amministrazione si attesta al 58,4% e le politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione al 53,7%, attorno al 50% si collocano le politiche di bilancio (50,6%), seguite dalle politiche del lavoro e dello sviluppo (44,4%). Tra il 30% e il 40% troviamo le politiche culturali, benessere e sicurezza (37,9%), le azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (35,7%), le politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (29,8%).

**Fig. 2.1 - Aree tematiche di I livello triennio 2018-2020**  
(*incidenze percentuali sul totale documenti*)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Relativamente ai documenti siglati nel 2018 non si riscontrano scostamenti, in termini di rilevanza delle aree tematiche, rispetto a quanto evidenziato nell'intero triennio complessivamente. Le quattro materie maggiormente ricorrenti risultano le medesime e con un'incidenza attorno al 70% (relazioni tra le parti e definizione del processo, politica locale dei redditi e delle entrate, politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali, politiche abitative e del territorio).

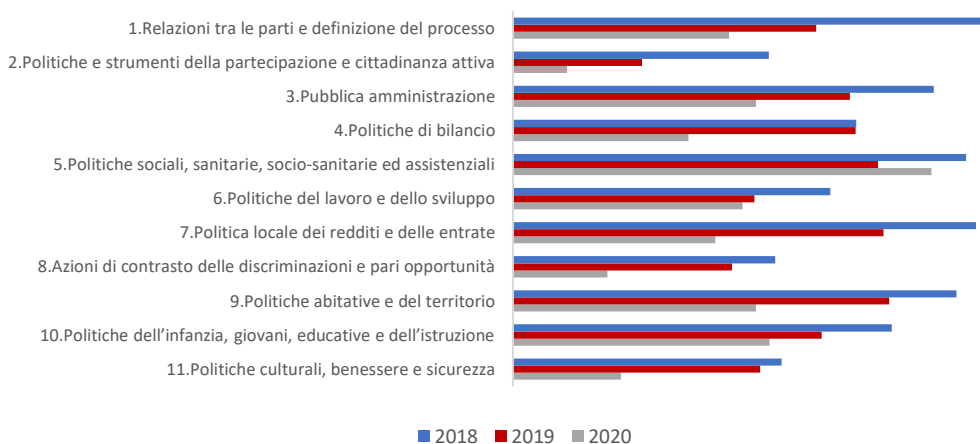
**Tab. 2.1 - Aree tematiche di I livello per anno** (*dati assoluti e incidenze percentuali sul totale documenti*)

| AREE TEMATICHE I LIVELLO  | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              |
|---|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|
|   | N          | %            | N          | %            | N         | %            |
| 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo                | 147        | 75,0         | 54         | 47,8         | 16        | 34,0         |
| 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva | 79         | 40,3         | 23         | 20,4         | 4         | 8,5          |
| 3. Pubblica amministrazione   | 130        | 66,3         | 60         | 53,1         | 18        | 38,3         |
| 4. Politiche di bilancio  | 106        | 54,1         | 61         | 54,0         | 13        | 27,7         |
| 5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali   | 140        | 71,4         | 65         | 57,5         | 31        | 66,0         |
| 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo                            | 98         | 50,0         | 43         | 38,1         | 17        | 36,2         |
| 7. Politica locale dei redditi e delle entrate                      | 143        | 73,0         | 66         | 58,4         | 15        | 31,9         |
| 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità     | 81         | 41,3         | 39         | 34,5         | 7         | 14,9         |
| 9. Politiche abitative e del territorio                             | 137        | 69,9         | 67         | 59,3         | 18        | 38,3         |
| 10. Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione   | 117        | 59,7         | 55         | 48,7         | 19        | 40,4         |
| 11. Politiche culturali, benessere e sicurezza                      | 83         | 42,3         | 44         | 38,9         | 8         | 17,0         |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                                   | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> |

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Per quanto riguarda il 2019 le politiche abitative e del territorio risultano la materia più ricorrente nei testi con un'incidenza del 59,3%, segue un consistente gruppo di aree tematiche che risultano presenti nelle intese con valori compresi tra il 50% e il 60%: la politica locale dei redditi e delle entrate (58,4%), le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (57,5%), la pubblica amministrazione (53,1%), le politiche di bilancio (54%). Prossime al 50% le politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione (48,7%) e le relazioni tra le parti e definizione del processo (47,8%).

**Fig. 2.2 - Aree tematiche di I livello**  
(incidenze percentuali sul totale documenti)

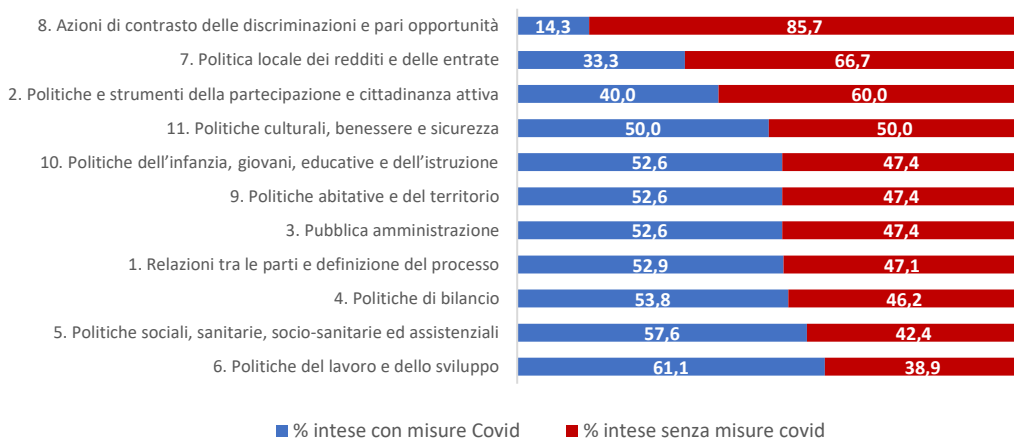


**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

L'area tematica relativa alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali risulta la predominante e presente nel 66% delle intese del 2020. Questa materia, come noto, è uno dei temi centrali della contrattazione sociale, e come abbiamo visto precedentemente predominante in tutti gli anni di analisi; il diffondersi della pandemia, inoltre, ha fatto emergere la necessità di riorganizzare e riprogrammare alcuni servizi inerenti a quest' area (servizi per anziani, assistenza domiciliare, servizi per le persone non autosufficienti, servizi di prevenzione ecc). Seguono le politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione (40,4%), le politiche abitative e del territorio, la pubblica amministrazione (per entrambe le aree l'incidenza è del 38,3%), le politiche del lavoro e dello sviluppo (36,2%), la politica locale dei redditi e delle entrate (31,9%) e le politiche di bilancio (27,7%). Molto contenuta, all'interno delle intese del 2020, la presenza delle aree relative a politiche culturali, benessere e sicurezza (17%), delle azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (14,9%) e delle politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (8,5%).

Le misure Covid-19 che includono una serie di interventi e azioni mirate in risposta alla pandemia, inserite tra i destinatari nella contrattazione 2020, come abbiamo visto sono contenute nel 57,1% delle intese siglate nell'anno. Associando i beneficiari delle misure e degli interventi della contrattazione alle singole tematiche negoziate e focalizzandoci sulle "misure Covid-19", emerge come in otto aree tematiche la distribuzione di tali misure risulti compresa tra il 50% e il 60% rispetto alla totalità dei testi di ciascuna area. Nello specifico, tali azioni mirate di risposta alla pandemia, risultano maggiormente concentrate nell'area delle politiche del lavoro e dello sviluppo (61,1%), nelle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (57,6%) e nelle politiche di bilancio (53,8%).

**Fig. 2.3 - Distribuzione "misure Covid-19" per Area tematica di I livello - Anno 2020**  
(% totale accordi e verbali su totale di ciascuna area)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Focalizzandoci ora sulla distribuzione della diffusione delle principali aree tematiche tra le diverse province della regione emerge una situazione eterogenea. Non è stato possibile rappresentare i dati suddivisi per territorio sindacale, in quanto nell'Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale i documenti sono classificati per provincia.

Per la Città Metropolitana di Bologna e Modena il quadro che emerge rispecchia sostanzialmente l'andamento regionale con la predominanza delle aree relative a relazioni tra le parti e definizione del processo, politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali e politiche abitative e del territorio (tabella 2.2). Da una rassegna dei temi maggiormente diffusi nei testi relativi alle province emiliano-romagnole emerge che tra le intese siglate a Forlì-Cesena risultano molto diffuse le aree della politica locale dei

redditi e delle entrate (90,6%) e le politiche abitative e del territorio (81,3%), mentre a Piacenza il 93,9% delle intese contiene l'area relativa all'ambito sociale e socio-sanitario.

**Tab. 2.2 - Aree tematiche di I livello per territorio triennio 2018-2020 (incidenze percentuali sul totale degli accordi e verbali per provincia)**

| AREE TEMATICHE<br>I LIVELLO   | TERRITORIO   |              |              |              |              |              |              |               |              |              | Totale       |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
|   | Bologna      | Ferrara      | Forlì-Cesena | Modena       | Piacenza     | Parma        | Ravenna      | Reggio Emilia | Rimini       | Regionale    |              |
| 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo                | 75,0         | 38,1         | 43,8         | 78,3         | 54,5         | 66,7         | 50,0         | 37,5          | 62,5         | 38,5         | 61,0         |
| 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva | 36,3         | 28,6         | 6,3          | 39,1         | 51,5         | 11,1         | 35,0         | 17,5          | 25,0         | 0,0          | 29,8         |
| 3. Pubblica amministrazione   | 64,5         | 47,6         | 56,3         | 58,7         | 51,5         | 72,2         | 65,0         | 47,5          | 50,0         | 46,2         | 58,4         |
| 4. Politiche di bilancio  | 46,8         | 47,6         | 68,8         | 60,9         | 39,4         | 44,4         | 40,0         | 65,0          | 37,5         | 30,8         | 50,6         |
| 5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali   | 71,8         | 52,4         | 46,9         | 60,9         | 93,9         | 77,8         | 55,0         | 65,0          | 50,0         | 53,8         | 66,3         |
| 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo                            | 48,4         | 23,8         | 43,8         | 47,8         | 63,6         | 27,8         | 45,0         | 30,0          | 62,5         | 38,5         | 44,4         |
| 7. Politica locale dei redditi e delle entrate                      | 59,7         | 57,1         | 90,6         | 56,5         | 78,8         | 61,1         | 55,0         | 72,5          | 50,0         | 15,4         | 62,9         |
| 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità     | 54,8         | 19,0         | 12,5         | 30,4         | 24,2         | 33,3         | 30,0         | 27,5          | 25,0         | 30,8         | 35,7         |
| 9. Politiche abitative e del territorio                             | 61,3         | 47,6         | 81,3         | 63,0         | 57,6         | 50,0         | 65,0         | 70,0          | 62,5         | 53,8         | 62,4         |
| 10. Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione   | 56,5         | 47,6         | 65,6         | 45,7         | 66,7         | 61,1         | 50,0         | 50,0          | 37,5         | 23,1         | 53,7         |
| 11. Politiche culturali, benessere e sicurezza                      | 38,7         | 28,6         | 40,6         | 32,6         | 63,6         | 27,8         | 40,0         | 30,0          | 50,0         | 23,1         | 37,9         |
| <b>Totale documenti</b>   | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Tra i documenti siglati a Ravenna le aree più ricorrenti, con un'incidenza del 65%, risultano la pubblica amministrazione e le politiche abitative e del territorio. A Reggio Emilia la politica locale dei redditi e delle entrate e le politiche abitative e del territorio si attestano attorno al 70% (rispettivamente 72% e 70%). A Parma le politiche socio-sanitarie e sociali risultano presenti nel 77,8% dei documenti e l'area 3 della pubblica amministrazione nel 72,2%. A Ferrara solamente due tematiche ricorrono in oltre la metà degli accordi: la politica locale dei redditi e delle entrate (57,1%) e le politiche socio sanitarie e sociali (52,4%). Infine, nella provincia di Rimini le aree più ricorrenti risultano

le relazioni tra le parti e definizione del processo (62,5%), le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali e le politiche abitative e del territorio (62,5%).

## **2.2 - L'articolazione delle voci tematiche: diffusione delle aree di secondo e terzo livello**

Tra gli aspetti della contrattazione sociale va sottolineata la molteplicità tematica delle intese, i cui contenuti si articolano in aree di primo, secondo e terzo livello. Relativamente agli accordi siglati nel triennio 2018-2020 il 32,3% presenta più di 20 voci tematiche, tale quota risulta ancora più elevata nel 2018, attestandosi a quasi il 41%, pari al 30% nel 2019<sup>6</sup>, per poi ridursi notevolmente nel 2020 (5,9%). In quest'ultimo anno gli accordi che contengono fino a 13 voci tematiche rappresentano oltre l'85% del totale, erano il 44% nel 2018, mettendo in evidenza come vi sia stata una negoziazione incentrata probabilmente sulle materie principali, senza una capillare articolazione dei contenuti all'interno di ciascuna area. Di seguito verranno analizzate le singole aree tematiche e le relative disaggregazioni in aree di secondo e terzo livello. Come sottolineato precedentemente, la misura del grado di diffusione di ciascuna tematica è stata calcolata come la percentuale in cui quella determinata materia ricorre sul totale delle intese (accordi e verbali) di un determinato anno<sup>7</sup>.

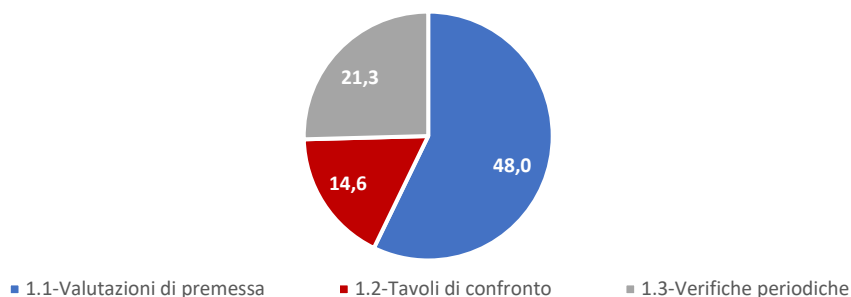
L'Area 1- *Relazioni tra le parti e definizione del processo*, inerente alle relazioni tra le organizzazioni sindacali, le amministrazioni ed enti pubblici, ed eventualmente altri soggetti, nonché alla formalizzazione del processo negoziale è presente nel 61% delle intese siglate del triennio.

---

<sup>6</sup> Nel 2019 a livello nazionale circa il 50% degli accordi presentava più di 20 voci tematiche (*Undicesimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*).

<sup>7</sup> La possibilità che in un documento siano contenute più voci di secondo o terzo livello afferenti alla stessa area tematica principale (area di primo livello), implica che la somma dei valori assoluti siano superiori al totale delle intese siglate nell'anno e che le incidenze percentuali delle singole materie sul totale possa essere superiore al cento per cento. Al contrario non tutti i documenti siglati contengono disaggregazioni delle voci in aree di secondo e terzo livello, in questo caso la somma dei valori assoluti e delle incidenze percentuali risulteranno inferiori al valore totale dei documenti siglati nell'anno.

**Fig. 2.4 - Area 1- Relazioni tra le parti e definizione del processo, tematiche di II livello, triennio 2018-2020**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Tra le voci, in cui si articola tale tematica, quella maggiormente diffusa risulta essere la “valutazione di premessa” che si ritrova nel 48% del totale delle intese siglate, seguono le “verifiche periodiche” presenti nel 21,3% dei testi ed infine i “tavoli di confronto” (14,6%).

**Tab. 2.3 - Area 1- Relazioni tra le parti e definizione del processo, tematiche di II livello (valori assoluti e incidenze percentuali sul totale)**

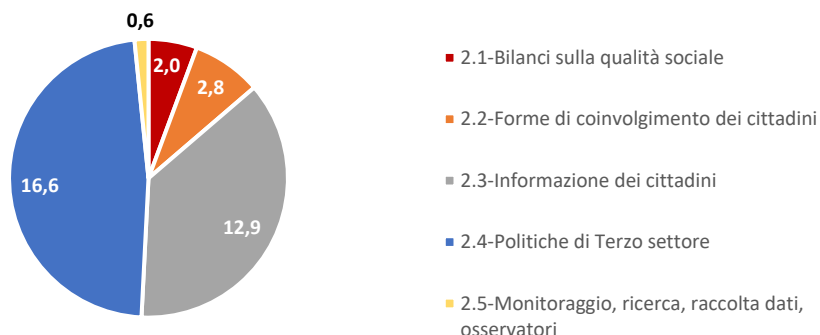
| AREE TEMATICHE II LIVELLO                   | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              |
|---|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|
|   | N          | %            | N          | %            | N         | %            |
| 1.1-Valutazioni di premessa                 | 131        | 66,8         | 30         | 26,5         | 10        | 21,3         |
| 1.2-Tavoli di confronto                     | 40         | 20,4         | 7          | 6,2          | 5         | 10,6         |
| 1.3-Verifiche periodiche                    | 35         | 17,9         | 31         | 27,4         | 10        | 21,3         |
| <b>Totale documenti (accordi e verbali)</b> | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> |

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

L’incidenza delle “valutazioni di premessa” diminuisce notevolmente passando dal 66,8% nel 2018 al 21,3% nel 2020, contemporaneamente si registra un aumento, seppur altalenante, della voce relativa alle verifiche e al monitoraggio dell’applicazione degli accordi.

La diffusione nelle intese del triennio dell’*Area 2- Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva* risulta abbastanza contenuta e si attesta al 29,8%, come abbiamo visto precedentemente. Tra le voci in cui si articola tale tematica a fronte di alcuni strumenti presenti in modo molto limitato (bilanci sulla qualità sociale, forme di coinvolgimento, monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori) due materie risultano abbastanza diffuse: informazioni dei cittadini (12,9%) e politiche di Terzo settore (16,6%).

**Fig. 2.5 - Area 2- Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva, tematiche di II livello, triennio 2018-2020 (incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)**



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Tab. 2.4 - Area 2- Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

| AREE TEMATICHE II E III LIVELLO                       | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              | 2018-2020  |              |
|---|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
|   | N          | %            | N          | %            | N         | %            | N          | %            |
| 2.1-Bilanci sulla qualità sociale                     | 5          | 2,6          | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          | 7          | 2,0          |
| 2.1.1-Bilancio sociale                                | 2          | 1,0          | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          | 4          | 1,1          |
| 2.1.2-Bilancio di genere                              | 3          | 1,5          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 3          | 0,8          |
| 2.1.3 Bilancio ambientale                             | 0          | 0,0          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 0          | 0,0          |
| 2.2-Forme di coinvolgimento dei cittadini*            | 2          | 1,0          | 6          | 5,3          | 2         | 4,3          | 10         | 2,8          |
| 2.3-Informazione dei cittadini                        | 27         | 13,8         | 16         | 14,2         | 3         | 6,4          | 46         | 12,9         |
| 2.4-Politiche di Terzo settore **                     | 55         | 28,1         | 4          | 3,5          | 0         | 0,0          | 59         | 16,6         |
| 2.4.2-Regolamentazione                                | 0          | 0,0          | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          | 2          | 0,6          |
| 2.4.1-Sostegno e promozione                           | 0          | 0,0          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 0          | 0,0          |
| 2.4.3-Affidamento di servizi e prestazioni            | 0          | 0,0          | 4          | 3,5          | 0         | 0,0          | 4          | 1,1          |
| 2.5-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori | 0          | 0,0          | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          | 2          | 0,6          |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                     | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> | <b>356</b> | <b>100,0</b> |

\* Per il 2018 "Bilancio partecipato, partecipativo"

\*\* Per il 2018 "Promozione del terzo settore e partecipazione sociale"

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Ancora una volta possiamo osservare come l'incidenza della diffusione delle voci tematiche, rispetto al totale delle intese, diminuisca dal 2018 al 2020, in linea con quanto visto precedentemente: i testi del 2020 sono incentrati prevalentemente sulle materie principali e non prevedono nella maggior parte dei casi una articolazione dei contenuti all'interno di ciascuna area (gli accordi con più di 20 voci tematiche risultano circa il 6% del totale).

L'area tematica della *Pubblica amministrazione (Area 3)* è tra quelle maggiormente diffuse, questi temi si ritrovano nel 58,4% dei testi negoziati. Le voci che rivestono un'incidenza considerevole nelle intese riguardano le politiche per il personale, in



relazione alla condizione contrattuale ed occupazionale, e la formazione dei lavoratori e delle lavoratrici (24,2%), le gestioni associate dei servizi a livello sovracomunale (riordino istituzionale 23,9%, gestioni associate 12,1%) e la regolazione degli appalti pubblici e subappalti (13,8%).

**Fig. 2.6 - Area 3 – Pubblica amministrazione, tematiche di II livello, triennio 2018-2020**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Tab. 2.5 - Area 3 – Pubblica amministrazione, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

| AREE TEMATICHE II E III LIVELLO                        | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              |
|--|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|
|  | N          | %            | N          | %            | N         | %            |
| 3.1-Politiche del personale e formazione               | 38         | 19,4         | 39         | 34,5         | 9         | 19,1         |
| 3.2-Esternalizzazioni e internalizzazioni              | 21         | 10,7         | 4          | 3,5          | 1         | 2,1          |
| 3.3-Appalti e subappalti                               | 33         | 16,8         | 11         | 9,7          | 5         | 10,6         |
| 3.4-Accreditamento                                     | 6          | 3,1          | 0          | 0,0          | 1         | 2,1          |
| 3.5-Organizzazione, razionalizzazione e trasparenza    | 12         | 6,1          | 3          | 2,7          | 2         | 4,3          |
| 3.6-Aziende pubbliche e partecipate                    | 17         | 8,7          | 21         | 18,6         | 1         | 2,1          |
| 3.7-Riordino istituzionale*                            | 61         | 31,1         | 24         | 21,2         | 0         | 0,0          |
| 3.8-Gestioni associate                                 | 13         | 6,6          | 26         | 23,0         | 4         | 8,5          |
| 3.9-Usò del patrimonio pubblico e beni confiscati      | 2          | 1,0          | 7          | 6,2          | 1         | 2,1          |
| 3.10-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori | 1          | 0,5          | 1          | 0,9          | 0         | 0,0          |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                      | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> |

\* Per il 2018 "Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate"

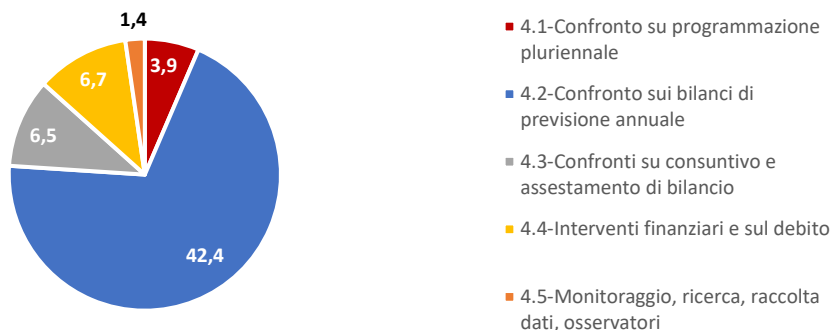
**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

La tematica inerente alle *Politiche di bilancio -Area 4* risulta presente nella metà delle intese del triennio (50,6%). Dalla disaggregazione nelle tematiche di secondo livello emerge la consistente ricorrenza della voce "confronti sui bilanci di previsione annuale", presente nel 42,4% delle intese, al contrario gli altri temi si ritrovano in misura molto limitata nei testi negoziali: interventi finanziari e sul debito (6,7%), confronti su

consuntivo e assestamento di bilancio (6,5%), confronto su programmazione pluriennale (3,9%), monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (1,4%).

L'incidenza della materia "confronto sui bilanci di previsione annuale" diminuisce in misura rilevante, nei tre anni in analisi, passando dal 51% del 2018 al 6,4% nel 2020. Contemporaneamente aumentano l'incidenza degli interventi finanziari e sul debito (10,6% nel 2020) e dei confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (14,9%).

**Fig. 2.7- Area 4 – Le politiche di bilancio, tematiche di II livello, triennio 2018-2020**  
(incidenza percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Tab. 2.6 - Area 4 – Le politiche di bilancio, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

| AREE TEMATICHE II LIVELLO                              | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              |
|--|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|
|  | N          | %            | N          | %            | N         | %            |
| 4.1-Confronto su programmazione pluriennale            | 2          | 1,0          | 9          | 8,0          | 3         | 6,4          |
| 4.2-Confronto sui bilanci di previsione annuale        | 100        | 51,0         | 48         | 42,5         | 3         | 6,4          |
| 4.3-Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio | 12         | 6,1          | 4          | 3,5          | 7         | 14,9         |
| 4.4-Interventi finanziari e sul debito                 | 5          | 2,6          | 14         | 12,4         | 5         | 10,6         |
| 4.5-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori  | 4          | 2,0          | 0          | 0,0          | 1         | 2,1          |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                      | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> |

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

L'Area 5 – Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali rappresenta uno dei pilastri della contrattazione, ricorre in oltre il 66% delle intese del triennio in analisi. La diffusione di tale tematica risulta molto rilevante in ogni singolo anno, pari al 71,4% delle intese nel 2018, al 57,5% nel 2019 e al 66% dei testi negoziati nel 2020.

Analizzando le singole voci in cui si articola l'area emerge come le misure e gli interventi in relazione alle prestazioni e ai servizi sono presenti in oltre 46% dei documenti siglati. Seguono gli interventi di contrasto alla povertà (33,1%), la

programmazione dei servizi e delle prestazioni (22,8%), i modelli organizzativi dell'offerta (23,6%), e le misure a favore delle persone non autosufficienti (21,6%).

Il diffondersi della pandemia da Covid -19, ha fatto nascere la necessità di riorganizzare e riprogrammare una serie di servizi afferenti all'Area 5, infatti possiamo osservare come la voce "programmazioni servizi e prestazioni" ricorra nel 25,5% delle intese del 2020.

**Tab. 2.7 - Area 5 – Le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

| AREE TEMATICHE II E III LIVELLO                                | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              | 2018-2020  |              |
|--|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
|  | N          | %            | N          | %            | N         | %            | N          | %            |
| 5.1-Programmazione servizi e prestazioni                       | 45         | 23,0         | 24         | 21,2         | 12        | 25,5         | 81         | 22,8         |
| 5.1.1-Piani e programmazione sociale                           | 9          | 4,6          | 7          | 6,2          | 7         | 14,9         | 23         | 6,5          |
| 5.1.2-Piani e programmazione sanitaria                         | 8          | 4,1          | 9          | 8,0          | 6         | 12,8         | 23         | 6,5          |
| 5.1.3-Piani e programmazione integrata                         | 19         | 9,7          | 9          | 8,0          | 3         | 6,4          | 31         | 8,7          |
| 5.1.4-Piani di zona, distrettuali e di ambito                  | 24         | 12,2         | 4          | 3,5          | 0         | 0,0          | 28         | 7,9          |
| 5.2-Modelli organizzativi e dell'offerta                       | 65         | 33,2         | 12         | 10,6         | 7         | 14,9         | 84         | 23,6         |
| 5.2.1-Consorti, aziende speciali e società partecipate         | 30         | 15,3         | 1          | 0,9          | 0         | 0,0          | 31         | 8,7          |
| 5.2.2-Modalità di accesso*                                     | 37         | 18,9         | 6          | 5,3          | 4         | 8,5          | 47         | 13,2         |
| 5.2.3-Modelli di presa in carico                               | 9          | 4,6          | 5          | 4,4          | 3         | 6,4          | 17         | 4,8          |
| 5.2.4-Standard dei servizi                                     | 15         | 7,7          | 1          | 0,9          | 0         | 0,0          | 16         | 4,5          |
| 5.2.5-Regolamenti  | 0          | 0,0          | 1          | 0,9          | 1         | 2,1          | 2          | 0,6          |
| 5.3-Prestazioni e servizi                                      | 109        | 55,6         | 45         | 39,8         | 11        | 23,4         | 165        | 46,3         |
| 5.3.1-Residenziali   | 49         | 25,0         | 10         | 8,8          | 4         | 8,5          | 63         | 17,7         |
| 5.3.2-Semiresidenziali   | 28         | 14,3         | 1          | 0,9          | 2         | 4,3          | 31         | 8,7          |
| 5.3.3-Domiciliari  | 55         | 28,1         | 12         | 10,6         | 6         | 12,8         | 73         | 20,5         |
| 5.3.4-Territoriali   | 50         | 25,5         | 27         | 23,9         | 4         | 8,5          | 81         | 22,8         |
| 5.3.5-Accoglienza**  | 30         | 15,3         | 3          | 2,7          | 1         | 2,1          | 34         | 9,6          |
| 5.3.6-Servizi di contrasto del disagio sociale                 | 6          | 3,1          | 7          | 6,2          | 4         | 8,5          | 17         | 4,8          |
| 5.3.7-Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute*** | 38         | 19,4         | 10         | 8,8          | 1         | 2,1          | 49         | 13,8         |
| 5.4-Interventi di contrasto alla povertà                       | 86         | 43,9         | 20         | 17,7         | 12        | 25,5         | 118        | 33,1         |
| 5.4.1-Sostegno economico****                                   | 38         | 19,4         | 6          | 5,3          | 3         | 6,4          | 47         | 13,2         |
| 5.4.2-Contributi economici specifici                           | 16         | 8,2          | 5          | 4,4          | 4         | 8,5          | 25         | 7,0          |
| 5.4.3-Contributi in servizi o beni di prima necessità          | 19         | 9,7          | 4          | 3,5          | 4         | 8,5          | 27         | 7,6          |
| 5.4.4-Interventi per inclusione sociale                        | 33         | 16,8         | 3          | 2,7          | 3         | 6,4          | 39         | 11,0         |
| 5.5-Non autosufficienza  | 42         | 21,4         | 27         | 23,9         | 8         | 17,0         | 77         | 21,6         |
| 5.5.1-Contributi economici                                     | 23         | 11,7         | 12         | 10,6         | 0         | 0,0          | 35         | 9,8          |
| 5.5.2-Servizi di sostegno alla non-autosufficienza             | 27         | 13,8         | 22         | 19,5         | 7         | 14,9         | 56         | 15,7         |
| 5.5.3-Regolarizzazione, formazione e sostegno lavoro di cura   | 7          | 3,6          | 7          | 6,2          | 0         | 0,0          | 14         | 3,9          |
| 5.6-Welfare mutualità territoriale                             | 11         | 5,6          | 7          | 6,2          | 2         | 4,3          | 20         | 5,6          |
| 5.7-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori          | 25         | 12,8         | 8          | 7,1          | 8         | 17,0         | 41         | 11,5         |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                              | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> | <b>356</b> | <b>100,0</b> |

\* Per il 2018 "Modalità di affidamento delle prestazioni".

\*\* Per il 2018 "Accoglienza ed emergenza".

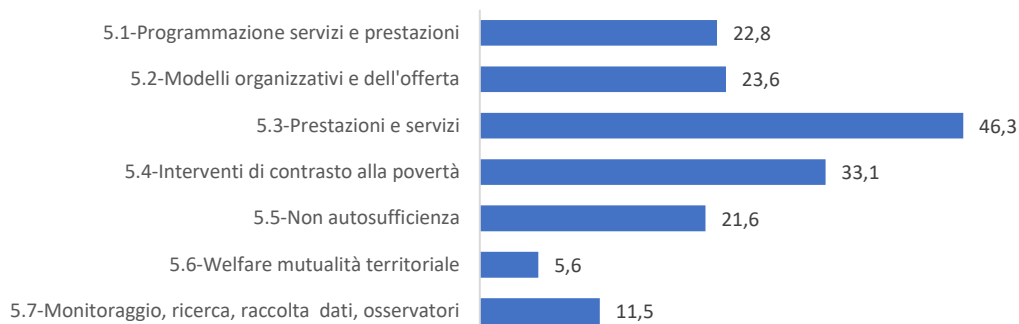
\*\*\* Per il 2018 "Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere".

\*\*\*\* Per il 2018 "Minimo vitale/Reddito minimo".

Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Focalizzandoci sulle tematiche di terzo livello emergono gli interventi legati ai servizi territoriali (22,8%), domiciliari (20,5%) e residenziali (17,7%), e i servizi di sostegno alla non autosufficienza che raggiungono il 15,7%.

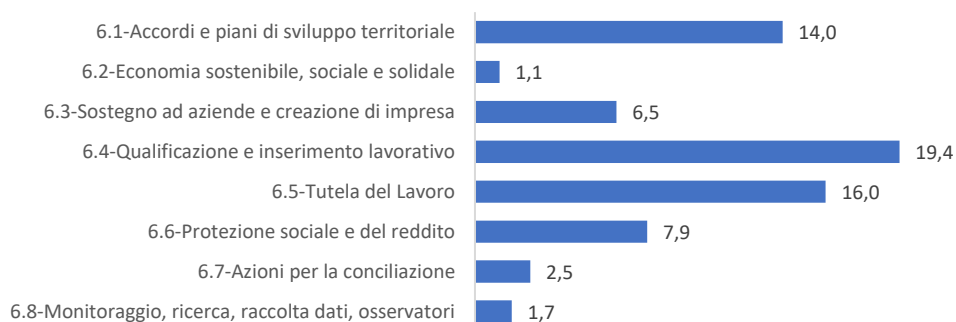
**Fig. 2.8- Area 5 – Le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali, tematiche di II livello, triennio 2018-2020 (incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)**



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Tra le materie in cui si articola l'Area 6 - Politiche del lavoro e dello sviluppo (44,4% delle intese) rivestono una presenza maggiore le misure riguardanti la qualificazione e l'inserimento lavorativo (programmi ed attività per l'inserimento lavorativo di disoccupati, cassaintegrati, lavoratori precari, ecc.) che si attestano al 19,4% e la tutela del lavoro (temi legati al contrasto delle condizioni di irregolarità e del lavoro nero, salute e sicurezza e legalità) che ricorre nel 16% dei testi. La tematica "accordi e piani di sviluppo territoriale" (protocolli e progetti per lo sviluppo locale, piani per il lavoro) si attesta al 14%.

**Fig. 2.9- Area 6 – Le politiche del lavoro e dello sviluppo, tematiche di II livello, triennio 2018-2020 (incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)**



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Tab. 2.8 - Area 6 – Le politiche del lavoro e dello sviluppo, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

| AREE TEMATICHE II E III LIVELLO                            | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              | 2018-2020  |              |
|--|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
|  | N          | %            | N          | %            | N         | %            | N          | %            |
| 6.1-Accordi e piani di sviluppo territoriale               | 22         | 11,2         | 26         | 23,0         | 2         | 4,3          | 50         | 14,0         |
| 6.2-Economia sostenibile, sociale e solidale               | 2          | 1,0          | 1          | 0,9          | 1         | 2,1          | 4          | 1,1          |
| 6.3-Sostegno ad aziende e creazione di impresa             | 12         | 6,1          | 7          | 6,2          | 4         | 8,5          | 23         | 6,5          |
| 6.4-Qualificazione e inserimento lavorativo                | 60         | 30,6         | 7          | 6,2          | 2         | 4,3          | 69         | 19,4         |
| 6.4.1-Sportello lavoro / Servizi per l'impiego             | 4          | 2,0          | 1          | 0,9          | 1         | 2,1          | 6          | 1,7          |
| 6.4.2-Progetti formativi                                   | 12         | 6,1          | 4          | 3,5          | 1         | 2,1          | 17         | 4,8          |
| 6.4.3-Inserimento socio-lavorativo                         | 40         | 20,4         | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          | 42         | 11,8         |
| 6.5-Tutela del Lavoro                                      | 26         | 13,3         | 23         | 20,4         | 8         | 17,0         | 57         | 16,0         |
| 6.5.1-Contrasto ed emersione del lavoro nero ed irregolare | 11         | 5,6          | 4          | 3,5          | 2         | 4,3          | 17         | 4,8          |
| 6.5.2-Contrasto della precarietà                           | 9          | 4,6          | 3          | 2,7          | 0         | 0,0          | 12         | 3,4          |
| 6.5.3-Salute e sicurezza                                   | 9          | 4,6          | 2          | 1,8          | 3         | 6,4          | 14         | 3,9          |
| 6.5.4-Legalità   | 0          | 0,0          | 19         | 16,8         | 3         | 6,4          | 22         | 6,2          |
| 6.6-Protezione sociale e del reddito                       | 20         | 10,2         | 5          | 4,4          | 3         | 6,4          | 28         | 7,9          |
| 6.6.1-Sostegno al reddito*                                 | 16         | 8,2          | 3          | 2,7          | 2         | 4,3          | 21         | 5,9          |
| 6.6.2-Autoimpiego e microimpresa                           | 6          | 3,1          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 6          | 1,7          |
| 6.7-Azioni per la conciliazione                            | 9          | 4,6          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 9          | 2,5          |
| 6.8-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori      | 2          | 1,0          | 2          | 1,8          | 2         | 4,3          | 6          | 1,7          |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                          | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> | <b>356</b> | <b>100,0</b> |

\*Per il 2018 "Ammortizzatori sociali".

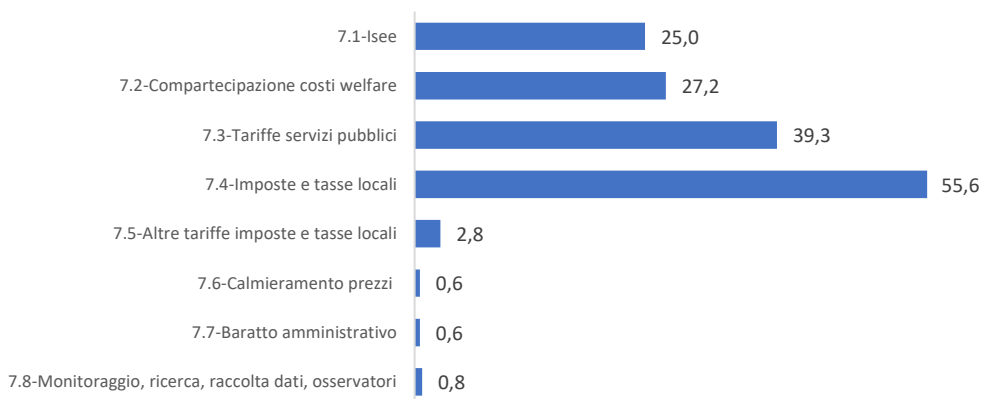
**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Le misure di sostegno rivolte ai lavoratori in condizione di crisi occupazionale (protezione sociale del reddito) sono presenti nel 7,9% dei documenti, e quelle di sostegno ad aziende si ritrovano nel 6,5%. Molto limitati gli interventi per la conciliazione tra lavoro e tempi di vita che si attestano al 2,5%.

La *Politica dei redditi e delle entrate - Area 7* costituisce uno dei pilastri della contrattazione sociale e territoriale ed è presente nel 62,9% delle intese del triennio 2018-2020. Dai dati emerge come le misure inerenti alla tassazione locale (contrasto all'evasione fiscale e tributaria, addizionali Irpef, Imu, tasse di scopo, tasi), siano presenti in oltre il 55% dei testi, tra le voci in cui si articola l'area tematica quelle più rilevanti riguardano le azioni di contrasto all'evasione fiscale e tributaria (39,9% in media nel triennio), l'addizionale Irpef (32%) e l'Imu (28,1%).

Seguono, in termini di grado di diffusione, gli interventi inerenti alla definizione e alle modalità di applicazione dei servizi pubblici locali che figurano nel 39,3% dei testi negoziali (tasse rifiuti si attestano al 30,9%). La tematica "*compartecipazione costi welfare*" risulta presente nel 27,2% delle intese e le misure riguardanti l'applicazione dell'Isee e dei singoli servizi la cui erogazione sono connessi all'Isee si attestano al 25%. Molto limitata ed inferiore al 3% la diffusione delle altre voci in cui si articola l'Area 7.

**Fig. 2.10 - Area 7 – La politica dei redditi e delle entrate, tematiche di II livello, triennio 2018-2020**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Tab. 2.9 - Area 7 – La politica dei redditi e delle entrate, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

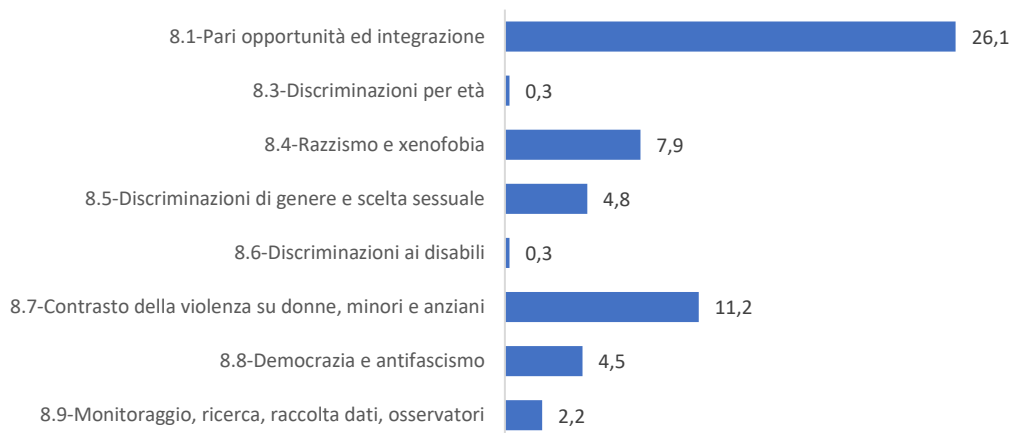
| AREE TEMATICHE II E III LIVELLO                       | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              | 2018-2020  |              |
|---|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
|   | N          | %            | N          | %            | N         | %            | N          | %            |
| 7.1-Isee  | 61         | 31,1         | 23         | 20,4         | 5         | 10,6         | 89         | 25,0         |
| 7.2-Compartecipazione costi welfare                   | 69         | 35,2         | 21         | 18,6         | 7         | 14,9         | 97         | 27,2         |
| 7.2.1-Rette e tariffe dei servizi                     | 55         | 28,1         | 20         | 17,7         | 7         | 14,9         | 82         | 23,0         |
| 7.2.2-Ticket sanitari                                 | 1          | 0,5          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 1          | 0,3          |
| 7.3-Tariffe servizi pubblici                          | 100        | 51,0         | 33         | 29,2         | 7         | 14,9         | 140        | 39,3         |
| 7.3.1-Tariffe rifiuti                                 | 85         | 43,4         | 19         | 16,8         | 6         | 12,8         | 110        | 30,9         |
| 7.3.2-Utenze domestiche                               | 16         | 8,2          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 16         | 4,5          |
| 7.3.3-Tariffe trasporti pubblici                      | 17         | 8,7          | 1          | 0,9          | 0         | 0,0          | 18         | 5,1          |
| 7.4-Imposte e tasse locali                            | 124        | 63,3         | 62         | 54,9         | 12        | 25,5         | 198        | 55,6         |
| 7.4.1-Contrasto all'evasione fiscale e tributaria     | 98         | 50,0         | 36         | 31,9         | 8         | 17,0         | 142        | 39,9         |
| 7.4.2-Addizionali Irpef                               | 82         | 41,8         | 28         | 24,8         | 4         | 8,5          | 114        | 32,0         |
| 7.4.3-Imu   | 78         | 39,8         | 19         | 16,8         | 3         | 6,4          | 100        | 28,1         |
| 7.4.4-Tasse di scopo                                  | 3          | 1,5          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 3          | 0,8          |
| 7.4.5-Tasi  | 47         | 24,0         | 3          | 2,7          | 0         | 0,0          | 50         | 14,0         |
| 7.5-Altre tariffe imposte e tasse locali              | 6          | 3,1          | 3          | 2,7          | 1         | 2,1          | 10         | 2,8          |
| 7.6-Calmieramento prezzi                              | 2          | 1,0          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 2          | 0,6          |
| 7.7-Baratto amministrativo                            | 2          | 1,0          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 2          | 0,6          |
| 7.8-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori | 1          | 0,5          | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          | 3          | 0,8          |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                     | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> | <b>356</b> | <b>100,0</b> |

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Le azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (Area 8) risultano presenti nel 35,7% delle intese, la loro diffusione diminuisce nei tre anni analizzati passando dal 41,3% del 2018 al 14,9% del 2020.

Le misure maggiormente diffuse risultano le iniziative inerenti all'integrazione e alle pari opportunità<sup>8</sup>, che vengono citate nel 26,1% dei testi. Seguono le azioni di contrasto della violenza contro le donne e i minori (11,2%) e gli interventi di contrasto al razzismo e alla xenofobia (7,9%).

**Fig. 2.11 - Area 8 – Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità, triennio 2018-2020**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Tab. 2.10 - Area 8 – Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità, tematiche di II e III livello** (valori assoluti e incidenze sul totale)

| AREE TEMATICHE II LIVELLO                               | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              |
|---|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|
|   | N          | %            | N          | %            | N         | %            |
| 8.1-Pari opportunità ed integrazione*                   | 53         | 27,0         | -          | -            | -         | -            |
| 8.1-Pari opportunità                                    | -          | -            | 2          | 1,8          | 2         | 4,3          |
| 8.2-Integrazione  | -          | -            | 31         | 27,4         | 5         | 10,6         |
| 8.3-Discriminazioni per età                             | 1          | 0,5          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          |
| 8.4-Razzismo e xenofobia                                | 26         | 13,3         | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          |
| 8.5-Discriminazioni di genere e scelta sessuale         | 5          | 2,6          | 10         | 8,8          | 2         | 4,3          |
| 8.6-Discriminazioni ai disabili                         | 1          | 0,5          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          |
| 8.7-Contrasto della violenza su donne, minori e anziani | 22         | 11,2         | 18         | 15,9         | 0         | 0,0          |
| 8.8-Democrazia e antifascismo                           | 7          | 3,6          | 9          | 8,0          | 0         | 0,0          |
| 8.9-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori   | 6          | 3,1          | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                       | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> |

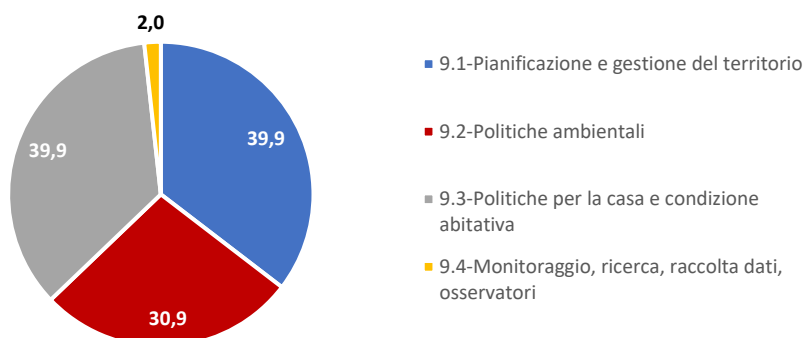
\*Classificazione antecedente al 2019.

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

<sup>8</sup> Nella classificazione delle tematiche adottata dal 2019, tale voce risulta suddivisa in Pari opportunità (8.1) e in Integrazione (8.2) (vedi tabella 2.10). In questo caso, per tale tematica, si è adottata la classificazione utilizzata nel 2018, al fine di poter fornire un indice aggregato della diffusione di tale tematica nel triennio in quanto non era possibile suddividere il dato del 2018 nelle due voci distinte.

L'area tematica delle *Politiche abitative e del territorio (Area 9)* risulta tra le più diffuse nel triennio in analisi, e ricorre nel 62,4% delle intese siglate. Racchiude diversi temi, le componenti più rilevanti sono: le politiche per la casa e la condizione abitativa (39,9%), la pianificazione e gestione del territorio (39,9%) ed infine le politiche ambientali (30,9%).

**Fig. 2.12 - Area 9 – Politiche abitative e del territorio, triennio 2018-2020**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Tab. 2.11 - Area 9 – Politiche abitative e del territorio, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

| AREE TEMATICHE II E III LIVELLO  | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              | 2018-2020  |              |
|--|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
|  | N          | %            | N          | %            | N         | %            | N          | %            |
| 9.1-Pianificazione e gestione del territorio                                 | 97         | 49,5         | 38         | 33,6         | 7         | 14,9         | 142        | 39,9         |
| 9.1.1-Riqualificazione urbana e del territorio*                              | 84         | 42,9         | 31         | 27,4         | 7         | 14,9         | 122        | 34,3         |
| 9.1.2-Piani e infrastrutture del territorio                                  | 36         | 18,4         | 11         | 9,7          | 2         | 4,3          | 49         | 13,8         |
| 9.1.3-Tempi e orari della città  | 0          | 0,0          | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          | 2          | 0,6          |
| 9.2-Politiche ambientali   | 62         | 31,6         | 41         | 36,3         | 7         | 14,9         | 110        | 30,9         |
| 9.2.1-Servizi igiene urbana, risanamento e tutela ambientale, verde pubblico | 17         | 8,7          | 15         | 13,3         | 1         | 2,1          | 33         | 9,3          |
| 9.2.2-Mobilità urbana ed extraurbana   | 20         | 10,2         | 24         | 21,2         | 4         | 8,5          | 48         | 13,5         |
| 9.2.3-Efficienza, risparmio energetico e idrico                              | 32         | 16,3         | 16         | 14,2         | 2         | 4,3          | 50         | 14,0         |
| 9.3-Politiche per la casa e condizione abitativa                             | 84         | 42,9         | 44         | 38,9         | 14        | 29,8         | 142        | 39,9         |
| 9.3.1-Edilizia pubblica e sociale  | 54         | 27,6         | 21         | 18,6         | 5         | 10,6         | 80         | 22,5         |
| 9.3.2-Riqualificazione alloggi   | 17         | 8,7          | 13         | 11,5         | 4         | 8,5          | 34         | 9,6          |
| 9.3.3-Sfratti ed emergenza abitativa   | 10         | 5,1          | 2          | 1,8          | 4         | 8,5          | 16         | 4,5          |
| 9.3.4-Interventi sugli affitti   | 38         | 19,4         | 23         | 20,4         | 9         | 19,1         | 70         | 19,7         |
| 9.3.5-Acquisto prima casa e gestione proprietà immobiliare                   | 1          | 0,5          | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          | 3          | 0,8          |
| 9.4-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori                        | 2          | 1,0          | 2          | 1,8          | 3         | 6,4          | 7          | 2,0          |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>  | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> | <b>356</b> | <b>100,0</b> |

\*Per il 2018 "Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori".

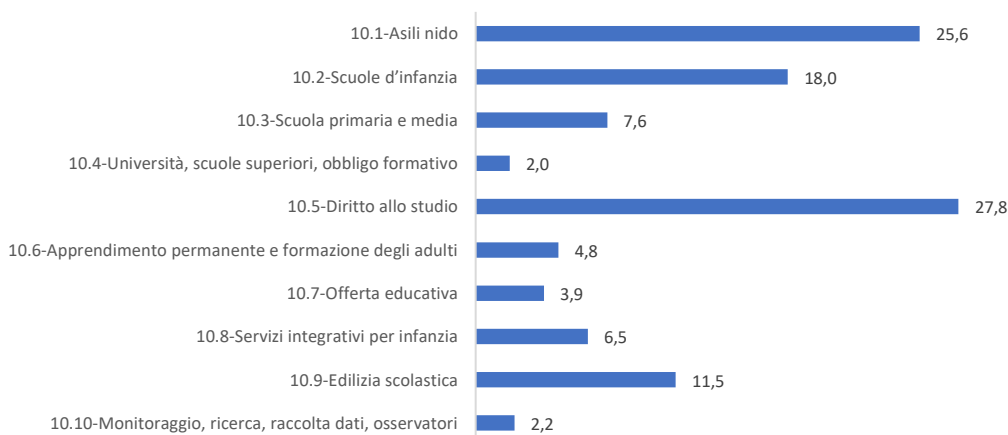
**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.



Focalizzandoci sulle tematiche di terzo livello emergono gli interventi legati alla cura, recupero e qualificazione del territorio, presenti nel 34,3% dei testi del triennio, le misure di sostegno agli affitti (contenimento affitti, accordi territoriali per la casa, canoni concordati, cedolare secca, ecc.), che raggiungono il 19,7%. Infine, tra le politiche ambientali le voci più diffuse riguardano i servizi per la mobilità urbana ed extraurbana (13,5%) ed interventi per il risparmio energetico ed idrico, specie negli edifici pubblici (14%).

Gli interventi previsti dall'Area 10 - *Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione*, sono contenuti in oltre la metà dei documenti del triennio (53,7%). Circa il 28% dei testi tratta delle azioni e delle misure in favore del diritto allo studio e all'istruzione. Una parte consistente degli interventi si concentrano nella fascia d'età 0-6 anni: la tematica "asili nido" è presente nel 25,6% delle intese e le scuole dell'infanzia nel 18%. Percentuali di diffusione molte contenute si riscontrano per la scuola primaria e secondaria (7,6%), e per l'università, le scuole secondarie di secondo grado e obbligo formativo (2%). Gli interventi di edilizia scolastica compaiono in circa l'11,5% dei testi.

**Fig. 2.13 - Area 10 – Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione, triennio 2018-2020**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Tra le voci di disaggregazione di terzo livello le più ricorrenti riguardano le mense e i trasposti scolastici (14,6%) e l'integrazione scolastica (servizi di sostegno a studenti disabili, stranieri, ad in generale degli studenti che necessitano di assistenza scolastica) che si colloca al 12,4%.

**Tab. 2.12 - Area 10 – Politiche dell’infanzia, giovani, educative e dell’istruzione, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

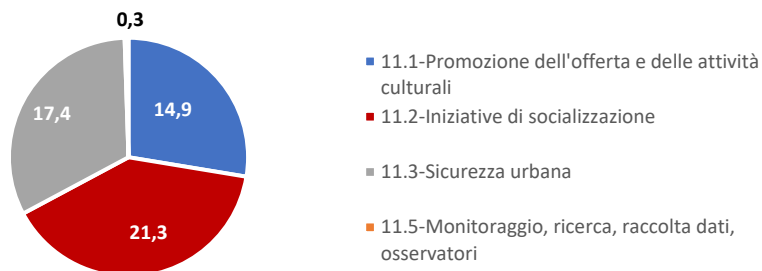
| AREE TEMATICHE II E III LIVELLO                          | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              | 2018-2020  |              |
|--|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
|  | N          | %            | N          | %            | N         | %            | N          | %            |
| 10.1-Asili nido  | 56         | 28,6         | 29         | 25,7         | 6         | 12,8         | 91         | 25,6         |
| 10.2-Scuole d’infanzia                                   | 42         | 21,4         | 18         | 15,9         | 4         | 8,5          | 64         | 18,0         |
| 10.3-Scuola primaria e media                             | 22         | 11,2         | 4          | 3,5          | 1         | 2,1          | 27         | 7,6          |
| 10.4-Università, scuole superiori, obbligo formativo     | 6          | 3,1          | 0          | 0,0          | 1         | 2,1          | 7          | 2,0          |
| 10.5-Diritto allo studio                                 | 74         | 37,8         | 18         | 15,9         | 7         | 14,9         | 99         | 27,8         |
| 10.5.1-Pre e post-scuola                                 | 17         | 8,7          | 1          | 0,9          | 0         | 0,0          | 18         | 5,1          |
| 10.5.2-Mense e trasporti                                 | 39         | 19,9         | 9          | 8,0          | 4         | 8,5          | 52         | 14,6         |
| 10.5.3-Integrazione                                      | 42         | 21,4         | 2          | 1,8          | 0         | 0,0          | 44         | 12,4         |
| 10.5.4-Convenzioni e agevolazioni per gli studenti       | 7          | 3,6          | 4          | 3,5          | 3         | 6,4          | 14         | 3,9          |
| 10.5.5-Contrasto della dispersione scolastica            | 16         | 8,2          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 16         | 4,5          |
| 10.6-Apprendimento permanente e formazione degli adulti* | 15         | 7,7          | 1          | 0,9          | 1         | 2,1          | 17         | 4,8          |
| 10.7-Offerta educativa                                   | 5          | 2,6          | 4          | 3,5          | 5         | 10,6         | 14         | 3,9          |
| 10.8-Servizi integrativi per infanzia                    | 5          | 2,6          | 12         | 10,6         | 6         | 12,8         | 23         | 6,5          |
| 10.9-Edilizia scolastica                                 | 12         | 6,1          | 27         | 23,9         | 2         | 4,3          | 41         | 11,5         |
| 10.10-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori  | 1          | 0,5          | 6          | 5,3          | 1         | 2,1          | 8          | 2,2          |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                        | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> | <b>356</b> | <b>100,0</b> |

\* Per il 2018 "Apprendimento permanente e università popolari".

Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Infine, l’Area 11 - Politiche culturali, benessere e sicurezza che racchiude le tematiche riguardanti la cultura, sicurezza e socializzazione è presente nel 37,9% delle intese.

**Fig. 2.14 - Area 11 – Politiche culturali, benessere e sicurezza, triennio 2018-2020 (incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)**



Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Tra le voci, in cui si articola tale tematica, le iniziative di socializzazione (centri di aggregazione, turismo sociale, sport di base), che si ritrovano nel 21% del totale delle intese siglate, sono quelle maggiormente diffuse. Seguono gli interventi di sicurezza urbana (piani per la sicurezza integrata, promozione cultura della legalità, sportelli

sicurezza, attività di vigilanza ecc.) presenti nel 17,4% dei testi ed infine la promozione dell'offerta e delle attività culturali (14,9%).

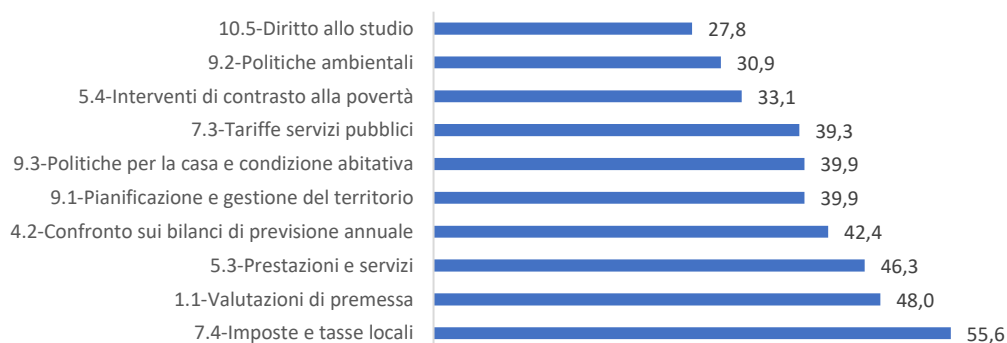
**Tab. 2.13 - Area 11 – Politiche culturali, benessere e sicurezza, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

| AREE TEMATICHE II E III LIVELLO                         | 2018       |              | 2019       |              | 2020      |              | 2018-2020  |              |
|---|------------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
|   | N          | %            | N          | %            | N         | %            | N          | %            |
| 11.1-Promozione dell'offerta e delle attività culturali | 38         | 19,4         | 12         | 10,6         | 3         | 6,4          | 53         | 14,9         |
| 11.1.1-Biblioteche e servizi informativi                | 11         | 5,6          | 3          | 2,7          | 0         | 0,0          | 14         | 3,9          |
| 11.1.2-Attività culturali e interculturali              | 24         | 12,2         | 4          | 3,5          | 2         | 4,3          | 30         | 8,4          |
| 11.2-Iniziative di socializzazione                      | 52         | 26,5         | 20         | 17,7         | 4         | 8,5          | 76         | 21,3         |
| 11.2.1-Centri di aggregazione                           | 37         | 18,9         | 5          | 4,4          | 1         | 2,1          | 43         | 12,1         |
| 11.2.2-Turismo sociale                                  | 14         | 7,1          | 3          | 2,7          | 0         | 0,0          | 17         | 4,8          |
| 11.2.3-Sport di base                                    | 20         | 10,2         | 13         | 11,5         | 3         | 6,4          | 36         | 10,1         |
| 11.3-Sicurezza urbana                                   | 32         | 16,3         | 26         | 23,0         | 4         | 8,5          | 62         | 17,4         |
| 11.4-Promozione del benessere                           | 0          | 0,0          | 0          | 0,0          | 0         | 0,0          | 0          | 0,0          |
| 11.5-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori  | 0          | 0,0          | 1          | 0,9          | 0         | 0,0          | 1          | 0,3          |
| <b>Totale (accordi e verbali)</b>                       | <b>196</b> | <b>100,0</b> | <b>113</b> | <b>100,0</b> | <b>47</b> | <b>100,0</b> | <b>356</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Analizzando le dieci tematiche di secondo livello più ricorrenti nei testi negoziali del triennio 2018-2020, emerge come la voce maggiormente diffusa sia quella inerente alle imposte e tasse locali (55,6%). Seguono un insieme di temi presenti in circa il 40-50% delle intese: valutazioni di premessa (48%), prestazioni e servizi (46,3%), confronto sui bilanci di previsione annuale (42,4%), pianificazione e gestione del territorio (39,9%), politiche per la casa e condizione abitativa (39,9%) e tariffe servizi pubblici (39,3%).

**Fig. 2.15 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, triennio 2018-2020 (incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)**



Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Gli interventi di contrasto alla povertà (33,1%) e le politiche ambientali (30,9%) ricorrono in circa un terzo dei documenti. Infine, la tematica “diritto allo studio” si trova nel 27,8% dei testi.

Come emerge dai grafici seguenti si possono osservare differenze tra i tre anni in analisi sia per quanto riguarda le tematiche di secondo livello più ricorrenti che per il loro grado di diffusione (figure 2.16-2.17-2.18).

**Fig. 2.16 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, anno 2018**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



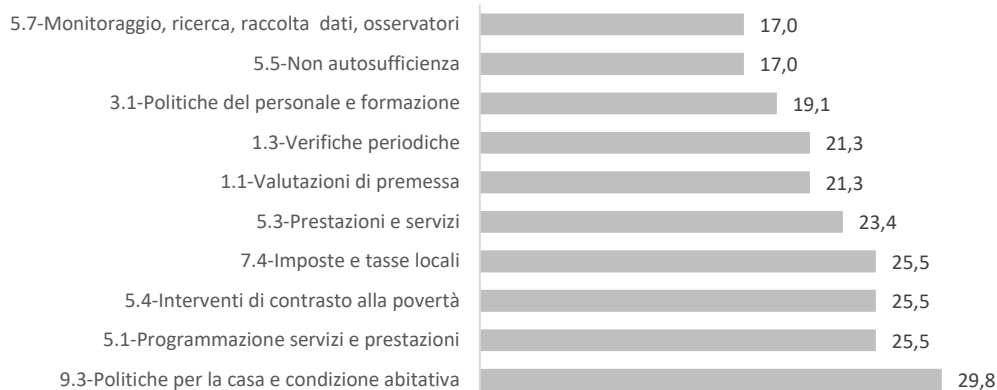
**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Fig. 2.17 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, anno 2019**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Fig. 2.18 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, anno 2020**  
(*incidenze percentuali sul totale accordi e verbali*)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Nel 2018 la voce di secondo livello maggiormente presente risulta le “valutazioni di premessa” (66,8%), nel 2019 le imposte e tasse locali (54,9%) e nel 2020 le politiche per la casa e condizione abitativa (29,8%). Inoltre, nel 2020 si osserva, per ovvi motivi, una prevalenza di argomenti diversi da quelli degli anni precedenti. Le misure che troviamo presenti maggiormente nelle intese riguardano, oltre alle politiche per la casa, la pianificazione e programmazione dei servizi (sanitari, sociali e assistenziali), gli interventi di contrasto alla povertà e le prestazioni e i servizi sociali, sanitari, socio-sanitari e assistenziali.

## **CAPITOLO 3 - STUDI DI CASO**

### **3.1 - Comune di Forlì – Accordi relativi all'addizionale Irpef**

#### **3.1.1 - La fase del conflitto**

Il decreto legislativo n.360/1998 ha istituito l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche destinata al finanziamento della spesa dei Comuni, con decorrenza dal 1.1.1999.

Tale addizionale si applica al reddito complessivo determinato ai fini dell'IRPEF nazionale, sulla base dei medesimi scaglioni di reddito, ed è dovuta se per lo stesso anno risulta dovuta quest'ultima. È facoltà di ogni singolo comune istituirla, stabilendone l'aliquota e l'eventuale soglia di esenzione nei limiti fissati dalla legge statale. In particolare, la possibilità di modificare le aliquote è stata introdotta dal Decreto Legge del 13 agosto 2011 n. 138.

A partire da quell'anno si sono moltiplicati i momenti di conflitto tra sindacati e amministrazioni locali. I primi chiedevano infatti da un lato una forte progressività delle aliquote e in particolare il contenimento di quella riferita agli scaglioni di reddito più bassi, fino a 28.000 €; dall'altro l'istituzione o l'innalzamento della fascia di esenzione. Le Amministrazioni richiamaevano generalmente da parte loro la necessità di far fronte a debiti e spesa corrente in presenza di una riduzione secca dei trasferimenti di risorse statali.

Nel comune di Forlì, amministrato – è bene ricordarlo – da una giunta di centro-sinistra con al vertice il sindaco Davide Drei eletto nelle liste del Partito Democratico, questa conflittualità ha assunto dimensioni anche simbolicamente rilevanti, sfociando, nel marzo 2015, in una manifestazione sindacale di piazza con successiva pacifica invasione del consiglio comunale.

In quell'anno l'Amministrazione Comunale aveva infatti deciso, ferma restando la preesistente fascia di esenzione fino a 8.000 € di reddito annuo, di abbandonare la precedente aliquota unica ordinaria (0,49%) per adottare un nuovo meccanismo a scaglioni con differenze però quasi insignificanti dai 15.000 € di reddito in su: 0,77% dai 15 ai 28.000 €; 0,78% dai 28 ai 55.000 €; 0,79% dai 55 ai 75.000 €; 0,8% oltre i 75.000 €.

Una decisione presa dall'Amministrazione comunale deliberatamente ignorando le richieste che il sindacato unitariamente aveva in precedenza presentato con un proprio

documento nel quale si chiedeva “per i redditi medio-bassi” di lasciare inalterata la precedente aliquota del 0,49%.

È chiaro che l'intera vicenda risentiva, tra l'altro, dell'influenza del quadro politico nazionale, visto che in quel periodo si teorizzava, non solo a Roma, la fine dell'intermediazione delle parti sociali e quindi la messa all'angolo dei sindacati.

Si è trattato di un passaggio molto significativo, da diversi punti di vista. Per l'Amministrazione l'inizio di una perdita di contatto con la propria popolazione, con la propria base elettorale, che non è mai stata del tutto recuperata. Per la Cgil è stato il momento in cui finalmente la contrattazione territoriale smetteva di essere una pratica un po' burocratica di cui si occupavano alcuni funzionari, ma diventava patrimonio di tutta l'organizzazione e, uscendo dal palazzo, puntava a coinvolgere cittadini e lavoratori. Lo conferma il fatto che da allora tutti gli anni le proposte con le quali la Cgil si è presentata ai tavoli di trattativa con le Amministrazioni Locali sono state oggetto di una specifica discussione nel massimo organo dirigente della Camera del Lavoro.

### **3.1.2 - La ripresa del confronto**

Negli anni successivi la situazione di conflitto è rimasta aperta, almeno fino al verbale di incontro del 7 dicembre 2017 nel quale finalmente “il Comune di Forlì per l'anno 2019 su richiesta delle Organizzazioni Sindacali si impegna ad applicare una riduzione dell'addizionale Irpef a partire dalle fasce più deboli dei contribuenti”. Era il segnale di riapertura del confronto che ha consentito quasi un anno dopo, il 13 novembre 2018, di arrivare alla sottoscrizione di un nuovo verbale nel quale si concordava l'innalzamento ai redditi fino 15.000 € annui della fascia di esenzione totale e la riduzione da 0,77% a 0,70% dell'aliquota relativa al secondo scaglione, quello che va dai 15 ai 28.000 € di reddito annuo. Il verbale conteneva anche la previsione di costo di questi due interventi: rispettivamente 1.009.000 € per l'innalzamento dell'esenzione e 300.000 € per la riduzione dell'aliquota.

Questa intesa preliminare ha poi trovato conferma nell'accordo sul bilancio di previsione 2019 sottoscritto 15 giorni dopo, il 28 novembre 2018, tra l'Amministrazione Comunale e Cgil-Cisl-Uil.

In quel testo i soggetti firmatari partivano dal constatare un'evoluzione positiva delle relazioni, anche grazie al superamento delle “problematiche situazioni finanziarie affrontate all'inizio del mandato”, un evidente tentativo di giustificazione a posteriori delle scelte compiute negli anni precedenti da parte dell'Amministrazione.

L'accordo passa poi a "confermare l'impegno per il contrasto al rischio di povertà ed esclusione sociale", così come conferma gli interventi già pattuiti in tema di addizionale Irpef; si conclude infine con un capitolo dedicato a "investimenti, sviluppo economico e lavoro".

### ***3.1.3 - L'avvio del confronto con la giunta di centro-destra***

Si arriva così al 2019, anno nel quale si sono svolte le elezioni amministrative che nel comune di Forlì sono state vinte, come non era mai accaduto nel dopoguerra, dalla coalizione di centro-destra guidata dal sindaco Gian Luca Zattini.

Nonostante la non trascurabile novità della giunta di centro-destra, a fine anno l'Amministrazione ha comunque aperto il confronto con le Organizzazioni Sindacali sul bilancio di previsione per il 2020, conclusosi non con un accordo ma con un semplice verbale d'incontro.

Un verbale che non conteneva sostanziali novità rispetto al passato, ma nel quale la nuova Amministrazione Comunale riaffermava significativamente "la volontà di costruire relazioni sindacali (...) che siano improntate sul rispetto, sul dialogo e sul confronto". Una affermazione in linea con la volontà della giunta da poco eletta di darsi un volto tutto sommato moderato e dialogante, coerente con la figura "di cerniera" del nuovo sindaco.

Peraltro il sindacato, e in particolare la Cgil, era giunta a quell'appuntamento avendo alle spalle una discussione interna protrattasi, nonostante l'emergenza Covid, per tutto il 2020 e avente ad oggetto il tema di come rispondere alle situazioni di difficoltà della parte più debole della popolazione, in parte aggravate proprio a seguito della pandemia e del conseguente lockdown.

A fronte delle specifiche richieste sindacali, l'Amministrazione Comunale, pur senza dare risposte molto articolate, si impegnavano comunque a "non incrementare tariffe e tributi", a costituire un "Fondo Anticrisi, pari almeno a € 50.000", ma soprattutto, rispetto al tema di cui ci stiamo occupando, a "valutare come richiesto dalla parte sindacale l'ampliamento della fascia di esenzione dall'addizionale Irpef, e la riduzione della stessa per le fasce di reddito meno abbienti".



### **3.1.4 - La fase finale: 2020-2021**

Giungiamo così alla fase finale – almeno per il momento - di questa annosa discussione, la fase che si è svolta tra la fine del 2020 e l’inizio del 2021.

Ormai è evidente, anche sulla base di questa breve ricostruzione degli avvenimenti, che c’erano tutte le premesse per arrivare ad un ulteriore avanzamento rispetto ai contenuti dell’accordo del 2019.

L’avanzamento è in effetti arrivato, anche se non ancora, come ci si sarebbe potuti attendere, in occasione del verbale di incontro relativo al bilancio di previsione 2021, sottoscritto al termine di due incontri con le Organizzazioni Sindacali svoltisi il 18 novembre e il 3 dicembre 2020.

In quell’occasione infatti l’Amministrazione Comunale, ammettendo implicitamente di non essere ancora pronta ad una trattativa di dettaglio e ponendosi comunque come prioritario l’obiettivo di approvare il bilancio entro la scadenza ordinaria del 31.12.2020 per evitare l’esercizio provvisorio, optava ancora una volta per un rinvio. Si trattava in questo caso però di un rinvio davvero a breve termine, ossia ad una “variazione di bilancio tra gennaio e febbraio 2021”, un rinvio che in questo caso avveniva avendo già messo a preventivo una somma, pari a 850.000 €, destinata a “ridurre le aliquote, lasciando inalterata la fascia di esenzione fino a 15.000 euro”.

Il testo condiviso tra le Parti il successivo 29 gennaio 2021 dà coerentemente seguito a quella previsione, sancendo infine la riduzione delle aliquote previste per i due scaglioni più bassi di reddito: quella per i redditi irpef fino a 15.000 euro passa dallo 0,6% a 0,55%, quella per i redditi irpef da 15.001 a 28.000 euro passa dallo 0,7% a 0,6%. Si tratta di un cambiamento rilevante, visto che, a quanto viene riportato nello stesso testo, oltre i tre quarti dei soggetti contribuenti ha un reddito irpef totalmente contenuto in queste due fasce; inoltre, l’effetto della riduzione, in base al meccanismo della tassazione per scaglioni, si riflette inevitabilmente in qualche misura anche sui redditi più elevati. A ciò si aggiunge la volontà, espressa nel paragrafo conclusivo del testo sottoscritto, di “monitorare gli effetti della rimodulazione dell’aliquota per valutarne eventuali correzioni nel corso della prossima annualità”.

La Cgil di Forlì ha valutato molto positivamente, com’era facile attendersi, questo esito finale di trattativa.

Il comunicato emesso il giorno successivo unitariamente da Cgil, Cisl e Uil ha sottolineato come “la riduzione dei primi due scaglioni determina nei fatti per le persone che rappresentiamo, principalmente lavoratori dipendenti e pensionati, una riduzione

della pressione fiscale”. E aggiungeva che “si tratta di un risultato non scontato e frutto di un lavoro di analisi e condivisione. In un momento così difficile per l’intera popolazione sottoposta ai pesanti effetti della pandemia riteniamo che il risultato ottenuto sia un segnale importante di vicinanza alla popolazione, in particolare quella più fragile, e un primo intervento che va nella direzione giusta.”

In effetti, confrontando l’impianto dell’addizionale Irpef del Comune di Forlì con quello degli altri comuni capoluogo dell’Emilia-Romagna, è facile osservare che la soglia di esenzione a 15.000 € è quella massima, prevista solo in altri 3 di questi comuni: Reggio Emilia, Rimini e Bologna. Nel capoluogo regionale, tuttavia, non sono state inserite aliquote differenziate tra i diversi scaglioni, restando in vigore per tutti l’aliquota unica pari a 0,8%, mentre le aliquote previste a Reggio Emilia e a Rimini per i due scaglioni più bassi restano un po’ più elevate rispetto a quelle di Forlì.

Altri, tra i Comuni capoluogo presentano aliquote simili, o anche più basse rispetto a quelle di Forlì, ma con fasce di esenzione assenti (vedi il caso di Modena) oppure nettamente inferiori, è il caso di Piacenza e, soprattutto, di Cesena, che ha fissato l’esenzione a 10.000 € ma con aliquote più basse anche sul terzo scaglione.

Siccome la soluzione raggiunta viene considerata soddisfacente, non c’è l’intenzione, da parte della Cgil di Forlì, di farne ancora il centro dei prossimi appuntamenti di contrattazione sociale/territoriale. Senza trascurare la possibilità di mettere qualche altro tassello a vantaggio dei contribuenti con redditi più bassi, ci si vuole concentrare soprattutto sul tema degli investimenti, anche perché sono ingenti quelli previsti dal piano triennale dell’Amministrazione comunale, che invece tende a riconoscere un ruolo di interlocuzione al sindacato soltanto sui temi attinenti al welfare, mantenendolo ai margini sulle tematiche relative allo sviluppo del territorio.

## **3.2 - Verbale di incontro della presentazione della bozza di bilancio di previsione 2020 del Comune di Parma e verbale di incontro della presentazione della bozza di bilancio di previsione 2021 del Comune di Parma 23/11/2020**

### **3.2.1 - Analisi del contesto**

Per cogliere gli elementi più rilevanti del verbale di incontro del 2019, relativo al bilancio del 2020, è utile analizzarlo congiuntamente a quello siglato l’anno successivo, nel 2020, in relazione al bilancio di previsione del 2021. Nel verbale siglato nel 2019 erano infatti riportate alcune tematiche che sono state affrontate più compiutamente

l'anno successivo. Per questo motivo vale la pena soffermarsi da principio sul verbale siglato nel 2020.

In primo luogo, il documento in analisi è un verbale d'incontro e non un accordo. Sul bilancio di previsione il Comune di Parma fa una convocazione nel mese di settembre ogni anno, alle quali la CGIL partecipa con la struttura confederale e le categorie di FP e Spi. Il Comune propone un "canovaccio" rispetto ad alcune previsioni di bilancio e chiede alle parti sindacali se l'impostazione configurata va bene così come presentata e se le parti sociali chiedono di integrare con alcune proposte. A questo poi segue un incontro per monitorare se effettivamente quello di cui si era discusso nel primo incontro ha avuto uno sviluppo. Esistono dei tavoli durante l'anno con cui si trattano temi specifici, ma non sul monitoraggio del bilancio.

Lo schema di confronto impostato dal Comune di Parma è così da tanti anni, prevede sul bilancio un solo incontro annuale, ed è coerente con la tradizione politica della giunta Pizzarotti, l'attuale sindaco, che non prevede necessariamente il confronto con le parti sociali poiché, per posizione politica, il Sindaco e gli Assessori ritengono di rappresentare tutta la collettività e non ritengono indispensabile il confronto con i corpi intermedi.

Tuttavia, con l'ultimo verbale di incontro, relativo al bilancio di previsione del 2021, si evidenzia un cambiamento, probabilmente dovuto al fatto che l'attuale Sindaco si avvicina alla fine del suo secondo mandato e ha assunto la consapevolezza di aver bisogno di un consenso più ampio, anche dalle parti sociali. Di conseguenza, c'è stata una maggiore capacità di interazione e di proposta, da parte di CGIL e di CISL in particolare, e c'è stata maggiore capacità di ascolto e apertura da parte del Comune alle proposte sindacali. A parte gli aspetti relativi alla cultura e provenienza politica dell'attuale Sindaco, la confederazione ne dà un giudizio abbastanza positivo, in particolare vale la pena sottolineare che ha fatto uscire il Comune di Parma da uno stato di grave indebitamento senza rinunciare ad una attività rivolta alle fragilità sul territorio. In sostanza è stata una politica di austerità ma che non ha penalizzato le fasce di popolazione più bisognose.

### ***3.2.2 - I temi di maggiore rilievo contenuti nei verbali***

Uno dei temi centrali sia nel bilancio di previsione relativo al 2020 che al 2021 è stato quello di ASP Ad Personam (Azienda dei Servizi alla Persona del Distretto di Parma). È stato uno degli impegni politici più importanti sul tavolo di lavoro della contrattazione sociale, perché ASP aveva un deficit di quasi 2 milioni di Euro. La prima idea era quella di ripianare tramite esternalizzazione. ASP è una azienda partecipata in percentuale di

maggioranza dal Comune di Parma e da altri comuni e si è riusciti a raggiungere l'obiettivo di ripianare il debito senza procedere ad esternalizzazioni. Si è trattato di un intervento che ha previsto un investimento da parte del Comune molto importante. Il problema nel verbale del 2019 veniva sollevato esplicitamente al Punto 3, mentre quello del 2020 riprende la questione sottolineando il risultato raggiunto al Punto 5:

*“Relativamente alle criticità relative ad ASP Ad Personam, emerse anche nel corso dell'incontro dello scorso anno, si evidenzia che l'Ente, ha proceduto, nel corso del 2020, ad annullare l'indebitamento pregresso, oltre che aver messo in sicurezza i conti per quanto riguarda il pagamento ai fornitori, in modo da poter garantire l'operatività della società in questa fase critica di gestione dell'emergenza sanitaria”.*

Il verbale siglato nel 2020 è dunque innovativo rispetto ai precedenti, ad esempio si introduce l'ipotesi, inedita sino a quel momento, di ritrovarsi anche in incontri successivi in vista dell'arrivo sul territorio di risorse aggiuntive per la ricostruzione post-pandemia:

*“Le Parti concordano sull'opportunità di affrontare in incontri successivi temi specifici ed eventualmente aggiornarsi nei primi mesi del 2021 nel caso in cui vi siano trasferimenti di risorse da parte dello Stato per la gestione delle categorie in sofferenza a causa dell'emergenza sanitaria.”*

Inoltre, sono state concordate risorse poi spese sulle “decretazioni Covid” ed è stato accolto il suggerimento di prevenire la caduta delle persone sotto la soglia di povertà, ossia, cercare di individuarle prima della caduta in povertà attraverso un monitoraggio e un'azione di micro-credito, con la mediazione del Comune. I due passaggi che seguono sono relativi a questi aspetti.

*“Le Parti concordano di effettuare un puntuale monitoraggio delle categorie sociali che ad oggi non risultano danneggiate dalla crisi provocata dal COVID-19 ma che, nel corso dei prossimi mesi, potrebbero entrare in sofferenza.”*

“L'Assessore Ferretti assicura che sono in corso contatti istituzionali con enti del territorio, al fine di poter procedere all'individuazione di fasce “critiche”, che attualmente non necessitano del supporto dei servizi sociali dell'Ente ma che potrebbero avere necessità in un prossimo futuro di poter accedere a linee di microcredito.”

Altri elementi innovativi introdotti sono stati in merito al recupero dell'evasione in virtù del patto tra Comuni e Agenzia delle entrate e il confronto sugli investimenti infrastrutturali che possano avere delle ricadute sull'occupazione. Su questo secondo punto, che riguarda la questione delle periferie e degli insediamenti industriali della Parma degli anni 60-70, sarà necessario tornare, poiché non è stato inserito nel verbale.

Attualmente ci sono numerose fabbriche abbandonate perché successivamente sono state spostate verso le uscite delle autostrade. Dal punto di vista della CGIL queste strutture dovrebbero essere riconvertite per attività che possano generare altra occupazione. In generale il tema del piano urbanistico dovrà essere ripreso a breve perché il Comune di Parma ha messo in atto la procedura ad esso relativa convocando tutti i gruppi stakeholder alla quale CGIL Parma ha partecipato, rispondendo ai questionari del Comune sulla visione della città e relativo sviluppo infrastrutturale, sia per la mobilità che per la sanità territoriale. Ci sono inoltre interi blocchi di palazzi appartenenti al Comune o anche a unità sanitarie in disuso che possono essere rigenerati.

Oltre a questi temi vi sono quelli che segue più da vicino la Fp, condivisi dalla confederazione: il Comune era sotto la soglia dal punto di vista dell'organico. È stata fatta richiesta quindi di raggiungere le soglie previste con professionalità nuove.

Il processo maggiormente partecipato, avviato lo scorso anno, si sta rafforzando nell'anno in corso: è già stato preparato un "canovaccio" da parte CGIL che si basa sugli obiettivi da consolidare, costruito sulla base di una serie di incontri già avvenuti su alcuni temi specifici come ad esempio in relazione all'abitare. C'è infatti un problema di alloggi, non solo per i prezzi, ma proprio di disponibilità anche a causa del fatto che Parma è anche città universitaria.

In seguito a questa apertura da parte del Comune, quest'anno come OO.SS. si proverà ad inviare una piattaforma. Questa piattaforma sarebbe unica per tutti i 44 Comuni della provincia. Verrà inviata ai Comuni maggiori, non a tutti, perché per quelli piccoli è troppo articolata, e verrà modificata a seconda del Comune. Questa scelta per ovviare al fatto che nella maggior parte dei Comuni non viene inviato alle parti sociali nemmeno un "canovaccio" dal quale partire ma la discussione avviene tutta al tavolo senza l'invio di materiale preparatorio. Nell'area provinciale di Parma si fa una corposa contrattazione socio sanitaria nei distretti, in 3 distretti su 4 si parte da piattaforme che le OO.SS. presentano. L'unico distretto con cui non si opera con una piattaforma è quello del Comune di Parma, perché l'assessore al welfare per cultura politica non ritiene utile questo confronto.

Un ulteriore elemento di continuità tra i due verbali è relativo al tema dell'immigrazione. Nel verbale del 2019 si prevedeva la possibilità di avere dei posti letto per le persone che per effetto del decreto Salvini fuoriuscissero dai sistemi di accoglienza. Nel verbale del 2020 viene confermato il contributo per il sistema Sprar e sono in corso adempimenti amministrativi. Sempre per la continuità è stato da poco aperto il tavolo dell'accoglienza per il popolo afghano. L'obiettivo della CGIL è riportare

ad un buon livello il sistema Sprar, il Comune è interessato e infatti sta predisponendo un bando di gara. In questo caso come CGIL è stato chiesto di prendere visione prima del bando di gara. Infine, dal punto di vista fiscale c'è stato un intervento sull'IMU sia per abbassarla in caso di affitti, ad esempio, a canone concordato che per recuperare l'evasione, mentre sull'Irpef non si è intervenuti.

### ***3.2.3 - Indicazioni per il rafforzamento della contrattazione territoriale***

Al fine di rafforzare la contrattazione territoriale e sociale sarebbe necessario incrementare le competenze a disposizione. In CGIL si fa formazione sulla contrattazione sociale ma nelle Camere del Lavoro di minori dimensioni mancano figure tecniche specializzate sui principali argomenti, ad esempio quello fiscale. Se fosse possibile sarebbe ideale arrivare alla stesura della piattaforma e ancor più al tavolo negoziale con un team di esperti perché diversamente si è in grado solo di porre il problema ma non di contrattare entrando nel dettaglio. Ognuno porta un sapere specifico su temi che ha trattato e conosciuto bene ma non si può essere preparati approfonditamente su tutto; si auspica quindi che in CGIL si possa favorire lo sviluppo di figure specificatamente competenti di alcuni temi che possano accompagnare le Camere del Lavoro, soprattutto quelle di minori dimensioni, nella contrattazione territoriale.

## **3.3 - Verbale di accordo tra conferenza territoriale sociale e sanitaria di Reggio Emilia e OO.SS. sulla disciplina unica delle Case famiglia**

### ***3.3.1 - Analisi del contesto***

In Emilia-Romagna, in quest'ultimo decennio, si è assistito alla diffusione di strutture residenziali non soggette all'autorizzazione al funzionamento, adibite alla ricezione di ospiti autosufficienti o con lieve non autosufficienza. Si tratta di soluzioni abitative di piccole dimensioni, strutture che possono ospitare fino a 6 ospiti: le cosiddette "Case Famiglia".

Le rilevazioni effettuate da parte della regione contano, nel maggio 2018, tramite i Dipartimenti di Sanità pubblica, una realtà di circa 500 Case Famiglia. Questo genere di accoglienza di tipo familiare e/o comunitario rappresenta un importante servizio sociale, ma la disomogeneità per territori e la necessità di tutelare la sicurezza e la salute degli ospiti ha portato il 12 luglio 2018 alla definizione da parte della regione Emilia-Romagna assieme ad ANCI delle linee di indirizzo per la regolamentazione locale sulle case famiglia (Regione Emilia-Romagna, 2018).

La Casa Famiglia fornisce un ambiente familiare atto a supportare l'autonomia degli ospiti, è luogo di partecipazione alla vita domestica e favorisce le funzionalità sociali e comunitarie dei propri pazienti. Inoltre è strumento di contrasto alle fragilità e alla solitudine e incentiva forme di solidarietà e mutuo-aiuto.

### **3.3.2 - Svolgimento della trattativa**

Ad una settimana dalla pubblicazione delle linee guida degli indirizzi regionali viene siglato un accordo tra la regione e le organizzazioni sindacali per promuovere nei vari distretti del territorio emiliano-romagnolo le indicazioni in essa contenute. Di importanza le finalità di questo tipo di strutture, non di meno le notizie riguardanti atti di maltrattamento avvenuti in alcune realtà della regione, il sindacato si mobilita immediatamente per implementare al più presto una disciplina chiara e condivisa che contenesse principi sul funzionamento, obiettivi di mappatura delle strutture ed eventuali controlli e sanzioni da parte delle Istituzioni.

Nel territorio provinciale Reggiano, nonostante strutture di questo tipo non siano numerose, (ad oggi si registra la presenza di Case Famiglia perlopiù nella cintura a confine con la provincia di Modena: Fabbrico, Casalgrande e l'area del distretto ceramico) l'organizzazione sindacale, SPI in particolar modo, si è posta il problema di evitare regolamenti sul tema Case Famiglia a macchia di leopardo. Il passaggio successivo è stato cercare l'interlocuzione con la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria di Reggio Emilia per promuovere un regolamento condiviso, assieme alle organizzazioni sindacali di CISL e UIL, per tutti i comuni della provincia che ricalcasse le linee guida regionali (Tagliavini, 2021).

Al dialogo tra le parti avvenuto a partire dall'autunno del 2018 fino all'aprile del 2019 consegue il verbale d'accordo datato 24 maggio 2019. L'allora presidente della CTSS Giammaria Manghi, le confederazioni CGIL, CISL e UIL e le rispettive organizzazioni dei Pensionati, convengono su un documento che testimonia la convergenza tra i soggetti firmatari sulla necessità di definire congiuntamente un regolamento omogeneo per l'intero territorio provinciale, sull'esigenza di provvedere al più presto alla mappatura della situazione esistente di dette strutture, sulla salvaguardia della qualità del lavoro dei dipendenti, sui controlli da effettuare periodicamente e sulla necessità di una rapida approvazione del regolamento nei singoli consigli comunali.

Nel frattempo, però, sono avvenuti due fatti importanti.

Innanzitutto, ci sono state le elezioni amministrative: 26 maggio 2019. Con il riformulo delle amministrazioni comunali è cambiato anche il presidente della CTSS. Fortunatamente Giorgio Zanni, nuovo presidente, si dice in linea con quanto firmato nell'accordo, anche perché già ne era a conoscenza. Il problema legato a questo evento è che le tempistiche relative all'insediamento hanno portato via settimane di lavoro.

Ad ogni modo, le organizzazioni sindacali riportano, nei mesi seguenti, all'attenzione della Conferenza la necessità dell'istituzione del tavolo tecnico che disegni il regolamento unico, il quale una volta delineato in una bozza, va poi discusso e approvato.

E qui, il secondo fatto di estrema rilevanza: la pandemia. A febbraio 2020 viene convocato per il 6 marzo 2020 un incontro tra CTSS e organizzazioni sindacali per l'approvazione della disciplina omogenea sulle Case Famiglia. L'incontro viene naturalmente rimandato a data da destinarsi. Si entra il lockdown totale in tutta Italia e tutte le attenzioni, logicamente, si sono concentrate sul contrasto all'emergenza sanitaria. Il tema delle Case Famiglia viene accantonato, ma non l'interlocuzione con la CTSS che rimane costante, nei mesi di covid19, sulla condizione delle case riposo per anziani dove la situazione è decisamente critica.

Il filo del discorso viene ripreso alla fine del 2020, quando si inizia a ragionare di vaccini, ma la situazione sanitaria degenera nuovamente con la terza ondata, facendo passare del tempo alla conclusione dell'accordo nato quasi due anni prima.

Ad aprile 2021, con il piano vaccinale definito e il rischiarimento della situazione da coronavirus, le organizzazioni sindacali trainate dallo SPI CGIL, riportano il tema delle Case Famiglia all'attenzione della CTSS. Il 10 giugno 2021 l'ufficio di presidenza della Conferenza<sup>9</sup> approva e delibera il nuovo regolamento unico concordato a partire dalla bozza del tavolo tecnico delineato nei due mesi precedenti.

L'emergenza da Covid 19 non ha cambiato il contenuto dell'accordo siglato in maggio 2019, né quello del regolamento omogeneo (Tagliavini, 2021).

L'accordo iniziale prevedeva:

- La necessità di definire congiuntamente un regolamento omogeneo per l'intero territorio provinciale per le Case Famiglia e altre strutture per anziani e adulti

---

<sup>9</sup> Composta da tutti i sindaci del territorio della provincia, dal presidente della provincia che presiede la Conferenza e dal Direttore Generale dell'Azienda USI – IRCCS che è invitato permanente (Provincia di RE, s.d.), con partecipazione delle organizzazioni sindacali e Responsabili d'Ufficio delle Unioni di Comuni senza diritto di voto.



con disabilità fisica e/o psichica, con un numero massimo di 6 ospiti, non soggette all'obbligo di preventiva autorizzazione al funzionamento come definite nell'ambito di applicazione delle Linee di Indirizzo regionali per i regolamenti locali sulle Case famiglia del 12 luglio 2018;

- Il rafforzamento di tale intento favorendo la discussione e la rapida approvazione nei singoli Consigli Comunali;
- La necessità di procedere al più presto alla mappatura della situazione esistente ed alla costituzione di liste di Case Famiglia "di qualità" verso cui i servizi sociali possano orientare gli utenti, con l'intento di salvaguardare la cittadinanza nella fase della scelta della struttura a cui rivolgersi;
- L'esigenza di salvaguardia della qualità del lavoro, con l'applicazione di C.C.N.L. coerenti con le funzioni svolte, e della tutela della salute dei lavoratori (d.Lgs 81/2008), a garanzia della qualità del servizio offerto;
- La necessità di assicurare controlli periodici ed eventuali sanzioni nei casi di non rispetto del futuro Regolamento;
- La decisione di favore un percorso che renda le strutture il più possibile aperte al territorio, all'associazionismo, al volontariato.

### **3.3.3 - Applicazione**

L'accordo si potrà dire quasi pienamente raggiunto quando tutti e 42 i comuni del territorio provinciale reggiano avranno approvato lo "Schema di Regolamento per la disciplina delle Case Famiglia" approvato e deliberato dalla CTSS.

Si tratta di un accordo, al netto degli eventi sanitari, i cui passaggi ed interlocuzioni tra i soggetti interessati, sono stati fluidi e gli obiettivi pienamente condivisi tra parte istituzionale, parte sanitaria e parte sindacale. Il fine concreto della realizzazione di un regolamento provinciale omogeneo è stato raggiunto, così come il coinvolgimento della parte amministrativa che già durante il percorso di delineamento dello stesso regolamento era a conoscenza ed essa stessa sollecitava l'approvazione e successiva delibera da parte della Conferenza per portarlo al più presto nei singoli consigli comunali.

L'ottica di collaborazione tra più frammenti della società amministrativa, sanitaria e sindacale si sposa con un modus operandi che vuole favorire a tutti i livelli percorsi che rendano le Strutture per la cittadinanza, intese come servizi alla società, ben inserite nel contesto territoriale; ne è un esempio la volontà di listare le strutture esistenti al fine di rendere scorrevole e di qualità il lavoro dei servizi sociali e degli enti socio-sanitari, così come ne è un esempio la volontà espressa dalla delibera con protocollo del 30 luglio

2021 dell'ufficio di Presidenza della Conferenza, di prevedere un monitoraggio continuo con le organizzazioni sindacali sul tema delle Case Famiglia.

Lo "Schema di Regolamento per la Disciplina delle Case Famiglia per anziani e disabili adulti" approvato presenta 10 articoli, nei quali vengono ricalcate le linee guida regionali: viene definito l'oggetto, la finalità, il beneficiario del servizio, le caratteristiche strutturali delle Case Famiglia e i funzionamenti in termini di organizzazione e gestione; vengono definiti inoltre gli adempimenti dell'amministrazione comunale nonché quelli del gestore e, non in ultimo, le indicazioni su controllo, vigilanza e monitoraggio (Tavolo tecnico CTSS, 2021).

La trasmissione ai Sindaci dei Comuni della provincia di Reggio Emilia, ai Presidenti delle Unioni dei Comuni della provincia, al Direttore Generale dell'Azienda USL-IRCCS di Reggio e per conoscenza ai Responsabili degli Uffici di Piano, della Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della CTSS del 10 giugno 2021, si registra lo stesso 30 luglio 2021. In essa si auspica l'approvazione nei consigli comunali entro dicembre 2021 come richiesto dall'accordo siglato il 24 maggio 2021 (CTSS - Giorgio Zanni, 2021).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Riferimenti:

- CTSS - Giorgio Zanni (2021), Lettera di trasmissione ai Sindaci dei Comuni della provincia di Reggio con richiesta di approvazione della Disciplina delle Case Famiglia. Reggio Emilia.
- Provincia di RE (s.d.), *Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria*. Tratto da <https://www.provincia.re.it/aree-tematiche/ctss/>.
- Ravenna e dintorni (2018), Tratto da Maltrattamenti nella Casa Famiglia, il sindaco: più competenze alla Municipale: <https://www.ravennaedintorni.it/cronaca/2018/09/14/maltrattamenti-casa-famiglia-ravenna-sindaco-chiede-competenze-polizia-municipale/>.
- Regione Emilia-Romagna (2018), Indirizzi regionali per i regolamenti locali sulle Case Famiglia - Indicazioni per la sicurezza e la qualità del servizio., (p. 29).
- Tagliavini, R. (2021, settembre), Verbale d'accordo CTSS e OOSS. (F. Kodra, Intervistatore).
- Tavolo tecnico CTSS (2021), SCHEMA DI REGOLAMENTO PER LA DISCIPLINA DELLE CASE FAMIGLIA PER ANZIANI E DISABILI ADULTI., (p. 10). Reggio Emilia.
- Uil Pensionati (2018), *Case Famiglia in Emilia-Romagna: basta con i maltrattamenti degli anziani*. Tratto da <https://uilpensionati.it/case-famiglia-emilia-romagna-spi-fnp-uilp-basta-maltrattamenti-degli-anziani/> <https://uilpensionati.it/case-famiglia-emilia-romagna-spi-fnp-uilp-basta-maltrattamenti-degli-anziani/>.

## **3.4 - Protocollo per le procedure di affidamento in appalto tra Ausl Romagna, Cgil Cisl e Uil Di Cesena Forlì Ravenna Rimini e Romagna, Settembre 2019**

### **3.4.1 - Analisi del contesto**

In Romagna nel sistema sanitario è presente una peculiarità non comune al resto della Regione Emilia-Romagna: un'azienda sanitaria unica che copre tutte tra le province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini. Questo è un elemento particolare che ha imposto di interrogarci come OO.SS. territoriali su come interfacciarsi con un unico soggetto, cosa che non succede nel resto della regione. Come Camere del lavoro della Romagna abbiamo deciso di dotarci di un coordinamento che ci consente di parlare con l'azienda sanitaria con una sola voce e in rappresentanza di tutti i territori, sia a livello confederale che delle categorie. Dal punto di vista confederale la relazione è però più complessa perché non c'è un contratto nazionale di riferimento che detta le regole della rappresentanza ma è tutto legato alla capacità di guadagnarsi un tavolo con l'azienda di riferimento.

Il tema degli appalti è centrale per la Cgil e pertanto sono state messe a punto nel tempo una serie di elementi che hanno evidenziato che per poter garantire dei diritti ai lavoratori degli appalti non è sufficiente relazionarsi con i loro datori di lavoro ma bisogna necessariamente partire dalla committenza; quindi, dal momento in cui viene emesso il bando, la gara o la procedura per l'affidamento del servizio. In termini generali il Protocollo riguarda anche le forniture e le opere però come organizzazioni sindacali ci si è concentrati soprattutto sui servizi perché è dove si trova la maggior concentrazione di manodopera.

Questo protocollo si colloca a valle del Protocollo regionale sugli appalti sottoscritto alla fine del 2017, siglato come organizzazioni sindacali con la centrale di committenza unica regionale Intercenter. Molte procedure di affidamento passano da Intercenter, ma altrettante passano direttamente dall'azienda Ausl della Romagna per cui si voleva contemporaneamente avere una declinazione territoriale del Protocollo regionale e un sistema di regole per quei servizi che vengono appaltati da Ausl Romagna. Il protocollo regionale siglato con Intercenter rappresenta un quadro di riferimento anche per le aziende sanitarie locali ma l'effettiva declinazione e applicazione territoriale non è garantita, di conseguenza era comunque necessario siglare un ulteriore protocollo per il livello territoriale. Contestualmente si è voluto vincolare l'azienda della Romagna su alcuni elementi aggiuntivi che sono maggiormente legati all'esperienza territoriale.

Questo tipo di ragionamento come Camere territoriali è stato portato avanti con tutte le committenze pubbliche su rispettivi territori ma si è pensato che siglarne uno con l'Ausl Romagna fosse strategico perché attraverso il sistema degli appalti questa occupa una quantità enorme di personale e perché la quantità di denaro connessa a questi appalti è veramente significativa. Si tratta in sostanza del più grande committente pubblico o privato del territorio, di conseguenza è strategico avere un quadro di riferimento sugli appalti.

Ragionare di appalti pubblici, tuttavia, è molto difficile perché è un ambito molto normato sul quale i margini di interventi di discrezionalità sono molto contenuti, soprattutto su alcuni elementi che per chi si occupa della tutela del lavoro sono particolarmente delicati, come ad esempio le applicazioni contrattuali, la garanzia occupazionale e la tutela economica e dei diritti nel caso del cambio appalto. In alcuni casi si è cercato di assicurarsi l'applicazione delle normative di legge che risulta comunque un terreno scivoloso perché lo stesso quadro normativo tutela anche molto la libertà organizzativa delle imprese, che può avere una forte ripercussione negativa dal lato occupazionale. Pertanto, in alcuni casi è necessario tentare di fare anche delle "forzature" rispetto al quadro normativo, al fine di tutelare l'occupazione, ma per riuscire ad apportarle è necessario trovare una convenienza reciproca tra le parti, fra OO.SS e Committenza.

Il Protocollo nasce anche sulla base delle esperienze maturate in precedenza quindi sulle criticità che sono emerse in passato, cercando di sanarle per evitare che si possano ripetere. Obiettivo del protocollo è quello di realizzare la cosiddetta "contrattazione di anticipo" ossia arrivare a disegnare un protocollo di gara che rispetti quanto previsto dalla normativa vigente ma che sia strutturato in modo tale per cui non ci si ritrovi esposto con problematiche sul fronte occupazionale sia dal punto di vista della garanzia occupazionale che da quello della conservazione dei diritti.

### ***3.4.2 - I temi di maggiore rilievo e risultati raggiunti***

Le organizzazioni sindacali sono partite da una presentazione della piattaforma costruita come Camere del lavoro della Romagna, condivisa con Cisl e Uil. La stessa non è stata condivisa con i lavoratori perché i contesti lavorativi sono talmente ampi e differenziati e le tematiche complesse che non si riesce a fare questo passaggio. È stato però possibile coinvolgere le categorie maggiormente interessate sul fatto che si stava lavorando in quella direzione, non c'è stata una votazione classica però si è ragionato di quella piattaforma provando a coinvolgere le categorie sui diversi territori.

Dal punto di vista dei contenuti il Protocollo apre riprendendo quello regionale perché come detto non si può dare per scontato la sua piena applicazione; dunque, ne vengono ripresi i principi generali con alcune specificazioni in relazione alla Romagna. Su alcuni aspetti vengono definite procedure operative, ad esempio si è lavorato molto sulla sicurezza prevedendo che gli RLS e RSPP delle aziende appaltatrici vengano coinvolte periodicamente nelle riunioni realizzate nell'ambito della Dec (Direzione dell'esecuzione dei contratti), nell'ambito delle quali si ragiona della sicurezza sia con i lavoratori dipendenti dell'Ausl sia con i lavoratori degli appalti. Questo è stato un passaggio molto importante perché oltre al lavoro all'interno degli ospedali ci sono molti lavoratori impegnati nella manutenzione degli strumenti e degli edifici, dove i problemi sulla sicurezza sono maggiori. Si è voluto lavorare sulla sicurezza perché in base all'esperienza si è reso evidente che su quel tema si fa fatica ad avere integrazione e trasversalità.

Un altro aspetto sul quale si è lavorato è relativo al fatto che l'AUSL Romagna è tenuta ad avere e consegnare alle OO.SS. una programmazione triennale in relazione alle attività in appalto, questo invio avviene ma spesso tali programmi subiscono variazioni e modifiche. In questo modo alcune grandi appalti possono essere monitorati, ma oltre a questo abbiamo acquisito l'impegno all'informazione preventiva in caso di nuova gara, in modo che l'organizzazione sindacale può mettersi in contatto con i lavoratori per avvertirli che il loro rapporto di lavoro potrebbe avere dei cambiamenti e chiedere incontri preventivi per ragionare nello specifico di quell'affidamento.

Questo è uno degli elementi sul quale si è lavorato maggiormente in questi anni e, dal punto di vista dell'attuazione del Protocollo, l'Ufficio contratti dell'Ausl è stato molto puntuale perché l'informazione preventiva è sempre arrivata, quindi nella sostanza sta funzionando.

Un altro aspetto che è stato trattato nel protocollo riguarda le esternalizzazioni ovvero quelle attività più strettamente di natura medica o infermieristica, relative al core business dell'ospedale.

Da questo punto di vista bisogna tenere presente che l'Ausl Romagna è nata nel 2014, di conseguenza al momento della stesura del Protocollo ci si ritrovava davanti a modelli organizzativi sulle esternalizzazioni relativi a contratti stipulati in passato e ancora vigenti. Si è pertanto deciso in questo senso di conservare la situazione esistente e di andare a ridefinire tali contratti in occasione della loro scadenza oppure in caso di nuove esternalizzazioni.

Infine, nel Protocollo è previsto un sistema di sanzionatorio e di verifica del rispetto delle norme riguardante la salute la sicurezza. Sul sistema sanzionatorio non ci sono state

problematiche né la necessità di affrontare la questione. Bisogna tenere presente la particolarità di un protocollo di questo genere è si definiscono degli elementi di riferimento che si vanno a verificare nella pratica, quando si incontra un problema. Quindi al momento non è possibile sul sistema sanzionatorio previsto dal Protocollo dare un giudizio perché non ci sono stati problemi che abbiano reso necessario attivarlo. Ad esempio, ci sono state criticità relative all'applicazione contrattuale con alcune imprese appaltatrici ma si sono risolte triangolando con l'Ausl senza quindi la necessità di attivare un sistema sanzionatorio.

È necessario precisare che può essere sufficiente esplicitare nei bandi la presenza di un sistema sanzionatorio perché questo agisca come elemento di deterrenza, perché se un'azienda sa che su alcuni temi sa di essere “borderline” si autoesclude autonomamente dalla partecipazione.

Similmente è accaduto sulla sicurezza nel senso che la discussione precedente al Protocollo ha consentito lo sviluppo di relazioni che hanno permesso di risolvere le criticità evidenziate dalle categorie segnalando direttamente all'ufficio competente degli appalti, facendo leva su quanto indicato nel bando di gara e contratto di appalto. Ciò ha reso possibile di risolvere i problemi senza dover accedere a procedure formali.

Un ulteriore elemento positivo derivante dall'applicazione del protocollo ha riguardato la possibilità di affiancare alla richiesta di piena applicazione delle norme sulla sicurezza anche il lavoro ad un integrativo aziendale, con il coinvolgimento della categoria interessata. Quindi in questi casi il Protocollo è servito sia a sanare situazioni che dal punto di vista della sicurezza erano totalmente inadeguate ma anche a consentire di migliorare altri aspetti della qualità del lavoro attraverso un contratto integrativo.

La discussione sul Protocollo è stata molto articolata “fino alla virgola”, è stato complicato scriverlo però la discussione che l'ha preceduto ha consentito di capire che le parti coinvolte stavano lavorando per la stessa finalità: per le organizzazioni sindacali significava creare condizioni di lavoro più eque, per l'Ausl di non avere contenziosi.

Si è riscontrata invece molta fatica nello scrivere qualcosa di più rispetto alla legge che su questa materia rappresenta è molto solida. Sul fronte delle criticità è necessario segnalare che come OO.SS. rappresentiamo poco questi lavoratori e quindi è fondamentale veicolare questo importante lavoro nelle categorie e dare maggiore consapevolezza rispetto al fatto che questi cambi-appalto non hanno solo caratteristiche di ineluttabilità ma c'è la possibilità di migliorare le condizioni.

Inoltre, è molto critico il fatto che in ambito sanitario la stragrande maggioranza delle procedure sono regionali, cioè passano attraverso Intercenter che ha logiche fortemente

di risparmio. Ad esempio, l'appalto per i cosiddetti Steward ossia quelle persone che all'ingresso dell'ospedale misurano la temperatura e il Green pass non è stata utilizzata una procedura ad hoc ma Intercenter si è agganciato ad una gara aperta perché aveva bisogno di queste figure con una procedura d'urgenza. Prima di agganciarsi a questa gara regionale le Ausl si erano attrezzate come potevano sul territorio con appalti diretti ed è emerso come nel passaggio fra la gestione territoriale emergenziale e l'applicazione dell'appalto regionale le persone abbiano quasi dimezzato la loro retribuzione oraria, di partenza già molto bassa pari 7 € lordi. È necessario anche considerare che si parla di un lavoro difficile e delicato nel contesto pandemico. In questo caso l'Ausl non aveva responsabilità sui contenuti del bando, ma come OO.SS. si è riusciti ad aprire un'interlocuzione e ad avere dei risultati economici. L'Ausl ha riconosciuto infatti un pagamento aggiuntivo all'appaltatore con l'impegno che una quota rilevante di questo andasse ai lavorator. Non si è riusciti a salvaguardare il 100% ma abbiamo comunque migliorato le condizioni. Questa esperienza ci ha consegnato la fotografia di una situazione da gestire più approfondita a livello regionale, sul quale la segreteria regionale ha aperto un tavolo con la Regione Emilia-Romagna.

### **3.5 - Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia, accordo sulle relazioni sindacali – 18.11.2019**

#### ***3.5.1. - Il contesto***

Da circa due decenni la legislazione nazionale (decr. leg.vo 267/2000) e quella regionale dell'Emilia-Romagna (l.r. 21/2012) hanno in vario modo incentivato percorsi di associazione o di unione fra Comuni, con l'obiettivo di razionalizzare l'utilizzo delle risorse e nel contempo migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Attualmente le unioni di comuni in Emilia-Romagna sono circa 40, dislocate in tutte le province della regione.

L'Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia ha un'origine abbastanza complessa, visto che trae origine dalla preesistente Comunità Montana Valle del Samoggia, istituita nel 1993, e comprendente 6 comuni della provincia di Bologna: Castello di Serravalle, Monte San Pietro, Monteveglio, Savigno, Bazzano e Crespellano. Da notare che, pur facendo appunto parte di una Comunità Montana, gli ultimi due di questi comuni sono collocati in zona praticamente pianeggiante, benché a ridosso della catena appenninica. Dal settembre 2009 la forma associativa dell'Unione Comunale è succeduta a quella della Comunità Montana, pur associando sempre gli stessi Comuni e mantenendo quindi lo stesso perimetro territoriale.

Nel dicembre 2013 sono entrati a far parte di questa Unione Comunale anche i Comuni di Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e Zola Predosa.

Contemporaneamente nel 2012 cinque dei sei comuni facenti parte dell'Unione nella sua composizione originaria (tutti tranne Monte San Pietro), avevano avviato l'iter per fondersi in un unico comune, iter conclusosi il 1° gennaio 2014 con la nascita del comune di Valsamoggia. Attualmente, quindi l'Unione Comunale Valli del Reno, Lavino e Samoggia risulta composta dai seguenti comuni: Valsamoggia, Monte San Pietro, Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e Zola Predosa.

Con i suoi circa 113.000 abitanti, questa Unione Comunale è la più densamente popolata delle sette esistenti nella provincia di Bologna: oltre 400 abitanti per km<sup>2</sup>. Si tratta di un dato tanto più rilevante considerando il fatto che il 72% della sua superficie è montana.

Si tratta anche di un territorio di forte insediamento di attività produttive, una delle aree in regione più attrattive per gli insediamenti industriali.

Nell'ambito dell'Unione i Comuni che ne fanno parte hanno conferito diverse importanti funzioni: servizi informatici, gestione del personale, protezione civile, centrale unica di committenza, servizi sociali, polizia municipale (ma in questo caso ad eccezione dei comuni di Sasso Marconi e di Valsamoggia, fatto salvo comunque il coordinamento delle attività).

### **3.5.2 - L'accordo**

Il 18 novembre del 2019 è stato sottoscritto l'accordo in esame, riguardante le relazioni sindacali nell'ambito dell'Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia. La parte sindacale era rappresentata da Cgil-Cisl-Uil "confederali, dei pensionati e di categoria".

In questa realtà la contrattazione sociale e territoriale vantava già, nei comuni interessati dall'Unione, una lunga esperienza.

In particolare per quello che riguarda le relazioni sindacali era già stato sottoscritto un precedente accordo nel 2015, ma le elezioni svolte nel maggio 2019 avevano portato in 3 comuni su 5 (Sasso Marconi, Zola Predosa e Monte S.Pietro) al cambio del sindaco, pur restando inalterata la composizione della maggioranza di governo, in tutti i casi di centro-sinistra.

Per questo motivo si riteneva utile un nuovo accordo, sottoscritto non a caso in prima persona proprio dai cinque sindaci a nome dell'Unione e per questo stesso motivo il



testo sottoscritto è molto puntiglioso nel richiamare gli accordi in essere sottoscritti negli anni precedenti a livello di Unione su numerose specifiche materie: il contrasto alla ludopatia; la riorganizzazione del sistema sociosanitario; la gestione degli appalti dell'Azienda Servizi alla Cittadinanza, che gestisce i servizi sociali; la concessione di spazi pubblici; il cosiddetto progetto "badando", che si occupa dell'assistenza domiciliare; l'applicazione della legge regionale 24/2017, riguardante la tutela e l'uso del territorio; le azioni programmatiche dell'Unione; l'applicazione del decreto sicurezza n.113 del 2018; le pari opportunità.

Il testo dell'intesa appare fortemente pervaso dalla volontà di valorizzare l'esperienza delle Unioni comunali, considerate "una vera opportunità per migliorare e omogeneizzare la gestione dei servizi e realizzare politiche locali innovative e significative". È condivisa anche la volontà di farne "luogo di sperimentazione, di condivisione e cooperazione di politiche fondate sui principi dell'equità, delle pari opportunità, dei diritti di cittadinanza".

È evidente, inoltre, nel testo la preoccupazione, quasi l'assillo di evitare che la crescita dimensionale del territorio amministrato attraverso l'Unione possa determinare in qualche misura un maggiore distacco tra le Amministrazioni e i cittadini rispetto a quanto avveniva nei singoli comuni. Lo si evince dai continui richiami al tema della "partecipazione democratica dei cittadini e delle organizzazioni sociali", ad un confronto che si vuole avvenga non solo a livello dell'Unione ma anche, in modo articolato, a livello territoriale.

L'accordo prevede che siano istituiti, sulle materie delegate all'Unione, "tavoli tematici (...) periodici e permanenti". In particolare, le parti si propongono di raggiungere intese sulle "materie oggetto di riordino organizzativo", comprese nelle aree sociali, pedagogico-educativa, territorio e urbanistica, polizia locale, sviluppo e miglioramento del sistema di governance.

Vasto è l'elenco delle materie sulle quali ci si propone di ricercare a livello di Unione un confronto e un indirizzo omogeneo da trasferire ai Comuni. Non si fa riferimento soltanto alle materie storicamente oggetto della contrattazione sociale, quali i bilanci di previsione, le politiche tariffarie, quelle sociosanitarie e quelle abitative. Ma si concorda anche sulla necessità di affrontare temi più afferenti allo sviluppo territoriale, quali il ruolo delle società partecipate, il contrasto all'evasione ed elusione fiscale, l'urbanistica, la tutela ambientale, la mobilità e i trasporti, le politiche attive per il lavoro, la formazione, l'innovazione, il contrasto alla disoccupazione. Particolare attenzione viene poi dedicata al tema degli appalti e delle forniture, per il quale è prevista "una specifica

informativa preventiva ad inizio anno". l'appalto più significativo è quello elativo ai servizi educativi.

Insomma, non esiste praticamente ambito dell'attività dell'Unione che sia escluso dal campo di applicazione dell'accordo e dalla sua metodologia fondata su "informazione preventiva e partecipazione attiva delle parti".

### ***3.5.3 - La fase successiva***

L'accordo in esame è stato valutato molto positivamente dalle parti sindacali al momento della sua conclusione. Ma anche oggi, a distanza di un paio di anni, resta la convinzione che esso abbia segnato positivamente lo sviluppo della contrattazione nei mesi successivi, soprattutto nel suo tentativo si spostarsi sempre di più sui temi dello sviluppo, senza peraltro abbandonare quelli che, in base ad una prassi più consolidata nel tempo, riguardano il welfare.

Fatto sta che gli anni successivi all'accordo, nonostante gli ostacoli inevitabilmente derivanti dalla pandemia che li ha caratterizzati, continuano ad essere contrassegnati da numerosi accordi, conclusi prevalentemente con i singoli comuni, in particolare per quanto riguarda i bilanci di previsione 2020 e 2021.

Non mancano tuttavia alcuni ulteriori importanti accordi sottoscritti a livello di Unione, a partire da quelli dell'aprile 2020 relativo agli aiuti alimentari legati all'emergenza Covid e del novembre 2020 relativo al Piano Sociale di Zona. Più recentemente, nel maggio 2021, merita di essere citato l'accordo sottoscritto sempre a livello di Unione in merito alle politiche di genere e alle pari opportunità, con il quale si prevedono una serie di interventi finalizzati tra l'altro a compensare almeno in parte la forte penalizzazione occupazionale subita dalle donne durante il periodo più grave della pandemia.

## **3.6 - Focus "Patto per il lavoro" Ferrara 28/2/2018**

### ***3.6.1 - Il contesto***

Sin dal titolo questo accordo, denominato "Focus Ferrara", chiarisce di essere strettamente connesso al Patto per il Lavoro sottoscritto nel 2015 da Regione Emilia-Romagna, parti sociali, istituzioni locali, Università, Unioncamere, Forum del terzo settore e Ufficio Scolastico Regionale.

È la parte iniziale dello stesso Focus a descriverne il contesto e le motivazioni di partenza.

Siamo nel 2018, cioè in una fase sicuramente espansiva dell'economia un po' a tutti i livelli ma in particolare in Emilia-Romagna, che registrava dal 2016 una crescita attorno al 2% annuo, grazie al traino soprattutto delle esportazioni e del turismo.

Un andamento positivo del quale il territorio della provincia di Ferrara, come accaduto altre volte in passato, non riusciva però pienamente a beneficiare, continuando ad attestarsi su una crescita del valore aggiunto attorno all'1%.

Il testo del Focus sottolinea con chiarezza come questo ennesimo ritardo dell'economia ferrarese non sia dettato da motivazioni di carattere congiunturale, bensì da annosi e irrisolti nodi di tipo strutturale, in particolar modo dalle carenze di connessione con i grandi assi di sviluppo economico della regione e da una dinamica demografica chiaramente indirizzata verso un progressivo spopolamento e invecchiamento della popolazione.

È inoltre presente, anche nell'ambito del territorio provinciale ferrarese, un andamento differenziato, nel quale è in particolare l'area territoriale più ad est (il cosiddetto "Basso Ferrarese") ad evidenziare indicatori di più bassa crescita economica e di forte decrescita dal punto di vista demografico.

Proprio per questo l'accordo individua tre priorità strategiche: rilanciare la crescita e l'occupazione, migliorare connessioni e accessibilità del territorio e infine sovvertirne il declino demografico.

### **3.6.2 - L'accordo**

I soggetti firmatari del Focus Ferrara sono, così come era avvenuto per il Patto per il Lavoro, particolarmente numerosi: oltre a Regione e Provincia, l'Università di Ferrara, i comuni della provincia, la Camera di Commercio, tutte le associazioni d'impresa, l'Ordine dei Commercialisti e infine, ovviamente, Cgil, Cisl e Uil.

Sulla base dell'analisi contenuta nella parte iniziale, il Focus Ferrara individua numerosi ambiti di attuazione, con al centro il tema del lavoro, raccolti in 7 capitoli: 1) persone e lavoro; 2) comunità e lavoro; 3) sviluppo, imprese e lavoro – competitività e sviluppo delle attività economiche; 4) territorio e lavoro; 5) legalità e lavoro; 6) riordino istituzionale e semplificazione; 7) governance e monitoraggio.

Nel capitolo "persone e lavoro" si dedica ampio spazio al tema della formazione e ci si propone in particolare di offrire migliori servizi e condizioni abitative agli studenti universitari; di affinare i percorsi di inserimento lavorativo per laureati; di offrire servizi di orientamento per i percorsi scolastici post-obbligo; di estendere le esperienze di

alternanza scuola-lavoro; di costituire un forum territoriale sulla formazione professionale. Ci si propone altresì di qualificare la rete dei soggetti, pubblici e privati, che offrono servizi a coloro che sono alla ricerca di lavoro; di valorizzare il ruolo dell'Agenzia Regionale per il Lavoro nel favorire percorsi di reinserimento lavorativo, anche promuovendo l'utilizzo dello strumento del workers buyout.

Il capitolo "comunità e lavoro" si occupa soprattutto di welfare, proponendo di valorizzare il ruolo dei piani socio-sanitari di zona, di destinare maggiori risorse alle imprese che operano in ambito socio-sanitario e assistenziale, di discutere in un apposito tavolo la proposta delle OO.SS. di costituire un fondo dedicato al "welfare provinciale universale".

Particolarmente ampio è il capitolo dedicato a "sviluppo, imprese e lavoro". Esso si occupa in primo luogo di supportare le imprese ferraresi nella partecipazione a bandi di carattere sovraprovinciale e di qualificare l'erogazione di risorse che avviene attraverso bandi della locale Camera di Commercio. Per aumentare le possibilità di accesso al credito da parte delle imprese locali si propone l'istituzione di uno specifico "tavolo operativo", in grado di promuovere anche un maggiore ricorso al "Rating di Legalità" per le imprese locali. I firmatari del Focus si propongono inoltre azioni di valorizzazione e sviluppo delle più importanti filiere produttive locali (turismo, agricoltura, pesca, green economy, chimica, alta moda e tessile, componentistica per il settore automotive), affidando in questo un ruolo strategico a Sipro, l'agenzia per lo sviluppo della Provincia di Ferrara.

Altro importante tema contenuto in questo capitolo è quello dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, rispetto al quale si richiama l'importanza dei quattro laboratori del Tecnopolo universitario, del Consorzio Futuro in Ricerca e dell'Ufficio Trasferimento Tecnologico dell'Università e inoltre si propone di individuare "un soggetto pubblico-privato che sia in grado di svolgere una funzione di cerniera tra i luoghi di produzione del sapere e della ricerca e le imprese." Si propongono poi diverse azioni indirizzate ad accrescere l'attrattività di investimenti da parte del territorio: si va dalla richiesta di essere inseriti tra le aree "di crisi industriale complessa", alla proposta di costruire a Ferrara Nord una zona attrezzata per la sosta di mezzi pesanti; dal lancio di "Fabbrica Ferrara", un insieme coordinato di azioni di promozione e commercializzazione delle "eccellenze del territorio", alle azioni volte alla nascita di nuove imprese soprattutto nel campo delle nuove tecnologie.

Non poteva mancare infine, nell'ambito di questo capitolo, un riferimento a turismo e cultura, due settori fondamentali per l'economia ferrarese, sui quali si è già investito molto e sui quali i soggetti firmatari del Focus ritengono occorra continuare ad investire,

soprattutto per mettere in rete le tre tipologie a cui si presta il territorio ferrarese: “il turismo culturale delle città, il turismo slow e quello balneare”.

Il quarto capitolo, “territorio e lavoro” è quello che si occupa di infrastrutture e mobilità. Da questo punto di vista si privilegiano diversi interventi riguardanti la rete stradale, oltre all’attuazione del Piano regionale per la banda ultra larga. Si propone anche di ripensare il sistema del trasporto pubblico locale anche per favorire un turismo più sostenibile, oltre che per rispondere alle esigenze di mobilità in particolare di giovani e anziani. Si richiama inoltre la necessità di un piano di manutenzione straordinaria del territorio, per metterlo in sicurezza dal punto di vista sismico e idraulico e rispetto all’erosione costiera. Infine, si riafferma la necessità di proseguire nell’opera di riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico e di completare la ricostruzione post-sisma.

La centralità del tema legalità viene riaffermata nello specifico capitolo, il quinto, nelle sue diverse articolazioni: da un lato la presenza di aziende che fanno concorrenza sleale ricorrendo a lavoro nero e irregolare, dall’altro la possibilità di infiltrazione della criminalità organizzata. In proposito si richiama la necessità di dare piena attuazione alla legge regionale n.18/2016 “Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell’economia responsabili” e di coordinare i tavoli già esistenti su queste materie a livello locale.

Nel capitolo relativo a “riordino istituzionale e semplificazione” si ribadisce la necessità di proseguire con i “processi di aggregazione” tra i comuni, sia nella forma della creazione di unioni che si associano nella gestione di determinati servizi, sia in quella della vera e propria fusione. In entrambi i casi questi processi vanno accompagnati dall’attivazione della partecipazione dei cittadini. In questo capitolo si richiama anche l’esperienza dell’Area Interna del Basso Ferrarese, come uno dei percorsi che può favorire la creazione di “collegamenti e connessioni in grado di sviluppare le potenzialità del territorio”.

Il capitolo conclusivo, “governance e monitoraggio”, affida alla Consulta provinciale Economia e Lavoro, presieduta dal Presidente della Provincia, il compito di governare e monitorare, con riunioni almeno semestrali, l’attuazione degli impegni contenuti nel Focus Ferrara.

### **3.6.3 - Svolgimento e risultati dell'accordo**

Il Patto per il Lavoro Focus Ferrara del 2018 è nato in un clima di naturale collaborazione tra le Amministrazioni Locali e i sindacati del ferrarese. L'accordo in esame intende essere la declinazione de Il Patto per il Lavoro e per il Clima regionale e benché la costruzione dello stesso sia avvenuta in tempi relativamente lunghi, la volontà di confrontarsi per la definizione di questo strumento era nelle corde di tutte gli enti locali di Ferrara.

Successivamente, l'avvenimento importante che ha di fatto rappresentato un punto di rottura è stato il rinnovo delle amministrazioni comunali del capoluogo e di alcuni comuni della provincia, dopo decenni di relazioni e modalità operative consolidate nel tempo. Diverse giunte hanno cambiato colore politico e inevitabilmente ne ha risentito l'attività del Patto in esame, così come quella di altri lavori in corso. Si è trattato di un cambiamento profondo, perché nel 2019 si è passati, nel comune capoluogo di provincia, da lustri di amministrazioni di centrosinistra ad un'amministrazione di centrodestra. È ovvio che il comune capoluogo diventa, per tanti motivi, trainante nella discussione a qualsiasi tavolo di lavoro.

Il soggetto coordinatore del documento era ed è tutt'oggi la "Consulta dell'Economia e del Lavoro": un tavolo introdotto e pensato per riunire tutti i soggetti che si riconoscevano nella sottoscrizione del patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna. Di fatto, il traino veniva appunto esercitato perlopiù dall'amministrazione comunale di Ferrara, i cui orientamenti ricadevano – indirettamente – sulle scelte dei comuni più piccoli della provincia.

Il cambio di orientamento politico dell'Amministrazione ha determinato quindi una lentezza nell'applicazione del programma, nonché una difficoltà concreta per il sindacato nella ricostruzione di interlocuzioni con il nuovo esecutivo. Benché le parti firmatarie tutte (amministrazioni locali, Università, organizzazioni sindacali, rappresentanze datoriali) si riconoscessero nelle linee guida del documento sottoscritto, l'elemento "cultura di relazione", di fondamentale importanza, è in parte venuto meno. Talvolta mancava nelle personalità di ambiti istituzionali e accademici, e il dialogo che ne scaturiva risultava poco propositivo.

Chi fin da subito ha voluto la declinazione del patto regionale e il successivo rinnovo del 2021, facendo pressioni e assumendo ruoli propositivi è la CGIL, assieme a CISL E UIL, con cui i rapporti unitari sono ottimi.

Il bisogno di rinnovare l'accordo è nato successivamente per diversi motivi, innanzitutto, perché rappresenta uno strumento che permette al sindacato di agire il suo ruolo. In una condizione di scarsa attitudine culturale al confronto con il sindacato è un'occasione di possibile imbastitura per futuri progetti, relazioni e accordi. Nel 2020 è poi subentrato il tema della pandemia da Covid 19. L'emergenza sanitaria ha imposto nuove sfide, accelerato alcuni processi, richiesto una gestione diversa delle priorità delle agende economico-istituzionali, ma anche sociali e industriali, assieme al tema emergenziale da Coronavirus, la necessità è quella di interloquire sull'utilizzo ottimale delle risorse provenienti dal Next Generation EU (PNRR, REACT-EU...) e dalla programmazione europea 2021/2027 (FEASR, FC, FSE...).

Il Patto per il Lavoro Focus Ferrara del 2018 ha prodotto risultati sintetizzabili in tre direttrici. Su alcuni ambiti ha prodotto concretamente accordi e progetti. Su altri obiettivi ha smosso delle sensibilità e instaurato delle interlocuzioni importanti. Infine, pressoché la totalità dei propositi viene rinnovata nel nuovo Patto per il Lavoro e per il Clima 2021. Sul welfare produttivo, si possono citare esempi positivi di Ostellato, dove attraverso un accordo sugli sgravi si è riusciti ad utilizzare i benefici fiscali a vantaggio della comunità<sup>11</sup>.

Altri esempi positivi riguardano i casi di Holding Ferrara ed Ecolab, che tra gli obiettivi di benessere, assistenza e sostenibilità, ha anche quello di creare coesione sociale<sup>12</sup>.

Buoni anche i risultati derivanti dall'interlocuzione con il mondo scuola, soprattutto con gli istituti tecnici, dove più che accordi specifici, il sindacato è riuscito a instaurare un dialogo da cui sono scaturite diverse iniziative: in incontri e percorsi sui temi dell'orientamento, dell'alternanza scuola lavoro, del mercato del lavoro e del sindacato. Oltre a questo, sono stati raggiunti gli obiettivi sulla banda ultra-larga, sulla gratuità dei

---

<sup>11</sup> Direttamente da *"Contratto collettivo integrativo aziendale L.T.E spa"*: "Nella sua accezione più ampia, il complesso di attività poste in atto per garantire il benessere dei cittadini può guardare oltre ai confini aziendali. Il territorio è elemento attivo nel rapporto con le attività produttive; economia e territorio concorrono al benessere degli individui che ne fanno parte. Ed è per questo che in via sperimentale le parti hanno valutato di considerare il territorio su cui è insediata l'azienda come beneficiario di interventi a sostegno del welfare territoriale in termini universalistici. Tali proventi saranno direttamente legati al numero di dipendenti che opteranno per la conversione totale o parziale, del P.d.R in strumenti di welfare."

<sup>12</sup> "L'obiettivo principale del progetto è di promuovere la sostenibilità delle aziende e del lavoro. In quest'ottica, e in coerenza con quanto previsto dal Patto per il Lavoro regionale - FOCUS Ferrara, il Comune di Argenta si è reso parte diligente per la definizione di una progettualità che coinvolgesse le imprese della filiera agroalimentare, unitamente ai maggiori produttori e trasformatori agricoli locali. Gli ambiti tematici del progetto sono Economia circolare e gestione sostenibile delle risorse, crescita, competenze e governance per uno sviluppo sostenibile e città inclusive, resilienti e sostenibili."

libri di testo, sulla riduzione delle tariffe per il trasporto ed è stato sollecitato in regione il dialogo e l'attuazione del tema mobilità gratuita.

Sul resto degli ambiti di attuazione si registra una continuità nel nuovo Patto sottoscritto nel novembre 2021, i cui contenuti riprendono le sfide sulla crisi climatica, sulla trasformazione digitale, sulle disuguaglianze economiche sociali e di genere, e sulla crisi demografica. La crisi demografica, un elemento rilevante già nel precedente accordo, passa dal terzo punto in termini di priorità, al primo. Negli anni questo tema ha assunto un'importanza tale da rappresentare la condizione più critica che il nuovo accordo individua. Le azioni messe – o non messe – in campo non hanno prodotto i risultati sperati rispetto alle necessità che correttamente erano state individuate.

Il Patto per il Lavoro e per il Clima 2021 Focus Ferrara, sottoscritto dagli stessi firmatari del 2018, riparte dal tema della fragilità economica e sociale del territorio provinciale, ribadisce la necessità di intervenire sulle grandi infrastrutture, di promuovere progetti industriali, come “Fabbrica Ferrara”, ed evidenzia l'impegno a volto a mitigare le disparità di genere.

### **3.6.4 - Conclusioni**

Permangono delle criticità rispetto all'attuazione del Patto del 2018 in quanto a fronte di praterie su cui poter costruire, è emerso un atteggiamento a tratti poco propositivo, se non di chiusura da parte del soggetto Istituzionale. Ferrara, ad esempio, ha stipulato un accordo (*Ferrara rinasce*) in concomitanza e/o alternativa al Patto per il Lavoro 2018, senza il coinvolgimento del territorio provinciale, acuendo la distanza città capoluogo – altri comuni della provincia. Il tema creditizio merita una menzione. Il territorio ferrarese è molto dedito al risparmio, ma ad esso viene autorizzato il più basso credito in Emilia-Romagna. Questo non aiuta certo l'imprenditoria o i progetti di vita delle giovani coppie.

Anche la CGIL ferrarese sta riflettendo sulla necessità di nuovi strumenti e nuove modalità operative, nonché di competenze e conoscenze profonde e specifiche dei temi trattati: la macchinosità delle procedure risulta a tratti pesante e lunga rispetto alle fluidità che l'ambito contrattazione territoriale richiede.

Il problema delle competenze è anche in capo agli enti locali, che per mancanza di cultura manageriale, oltre che di risorse, faticano a gestire il servizio pubblico, soprattutto nel sociale, e le opportunità che la Regione o l'Unione Europea offrono in termini di finanziamenti. L'opportunità di accedere a risorse straordinarie richiede un deciso cambio di passo nel rapporto tra PA, cittadini e imprese. Si tratta di un tema



sottolineato nel testo dello stesso nuovo Patto per il Lavoro e per il Clima Focus Ferrara 2021.

L'attuazione del nuovo Patto richiederà un continuo confronto tra le parti Istituzionali Locali e le Organizzazioni Datoriali e Sindacali. Agli incontri periodici della Consulta Provinciale dell'Economia e del Lavoro parteciperà anche la Regione, per fare in modo che le azioni concordate e promosse a vantaggio del territorio siano efficacemente monitorate. Il monitoraggio sarà effettuato sulla base di indicatori chiari, uniformi e trasparenti. Saranno inoltre attivati tavoli tematici volti a sviluppare progetti e interventi pervenuti che verranno rendicontati attraverso una scheda di controllo e monitoraggio, per declinare così in chiave operativa le linee strategiche contenute nel nuovo Patto per il Lavoro e per il Clima Focus Ferrara.

### **3.7 - Verbale di accordo tra Comune di Bologna e le OO.SS CGIL, CISL, UIL Bologna 13 dicembre 2019**

#### ***3.7.1 - Analisi del contesto***

La contrattazione territoriale a Bologna si caratterizza per essere "dinamica". Con questa definizione si fa riferimento a due aspetti. In primo luogo, l'attività di confronto tra l'Istituzione comunale e le organizzazioni sindacali è sostanzialmente continuativa poiché ci si incontra specificatamente per definire il bilancio, come nel caso dell'accordo in analisi (in questo caso per la Cgil partecipano la Confederazione e le categorie Fp e Spi), ma a questo incontro sono collegati altri tavoli specifici che coinvolgono molte altre categorie sindacali e Assessorati comunali diversi. Questo permette un'intensa attività di contrattazione, considerando le strutture si può sostenere che nel complesso Cgil si incontra con le Istituzioni Comunali/Metropolitane anche tutte le settimane. Questa articolazione ha permesso un maggiore coinvolgimento di tutte le categorie alla contrattazione territoriale. Il primo accordo di bilancio che è stato realizzato con questa metodologia risale al 2016, quindi si tratta ormai di prassi consolidata, che genera una profonda differenza quantitativa in termini di accordi siglati tra l'area di Bologna e le altre province della regione.

A questo bisogna collegare gli accordi non scritti, solo verbali, che si sono diffusi particolarmente nel corso della pandemia, dove sono stati concordati molti aspetti solo verbalmente e in sedi diverse da quelle strettamente comunali, ad esempio nell'ambito della Conferenza territoriale sulla sanità.

Quella avviata dal 2016 in poi è una modalità di contrattazione differente rispetto al passato. In precedenza, si conduceva una discussione articolata all'interno e successivamente avveniva il confronto istituzionale. In questo caso si fanno più incontri con le Istituzioni su temi anche molto specifici, che successivamente vengono discussi all'interno. È un processo molto oneroso in termini di tempo, ma si tratta di un modello positivo che tende ad estendersi a livello regionale.

Come specificato anche nell'accordo oggetto dell'analisi, i tavoli su cui si mantiene il confronto sono: assestamenti di bilancio e utilizzo avanzi; turismo e pubblici esercizi; politiche per l'infanzia; mobilità sostenibile e trasporto pubblico locale; politiche abitative; anziani, barriere architettoniche e disabilità; verifica delle condizioni per accordo di distretto; verifica accordo domiciliarità; politiche del personale; immigrazione; politiche di genere; legalità; tutela ambientale e sostenibilità; attuazione protocollo appalti e accordo a latere.

Oltre all'attività di contrattazione, anche il bilancio può essere definito dinamico, poiché può essere cambiato nel corso dell'anno. Ad esempio, sulla base di una richiesta dei sindacati dei pensionati di Cgil Cisl e Uil, nel 2020 venne realizzata una iniziativa relativamente al tema delle barriere architettoniche, alla presenza dell'Assessore al bilancio della giunta precedente, che ha portato ad un impegno ad investire ulteriori risorse per il progetto "rampe". In sostanza si tratta di intervenire sui marciapiedi per agevolare tutti coloro che hanno problemi di mobilità. Questo progetto, in seguito all'iniziativa unitaria dei sindacati dei pensionati, è stato ulteriormente finanziato e c'è stata una revisione in corso d'opera del bilancio.

Dal punto di vista dello svolgimento della trattativa sul bilancio, i sindacati pensionati in modo unitario presentano, solitamente verso la metà di ottobre, le linee di indirizzo che vengono discusse prima internamente e che saranno successivamente utili per la costruzione della piattaforma rivendicativa.

Per quanto riguarda la discussione attualmente in corso lo Spi Cgil vorrebbe utilizzare le linee di indirizzo anche con la Confederazione, per farne un confronto con la Conferenza dei Sindaci metropolitani. Questo era già scritto nelle linee di indirizzo degli anni precedenti ma per vari motivi non è mai stato realizzato. Il sindacato dei pensionati vorrebbe rilanciare questa metodologia perché ritiene che faciliti la contrattazione a livello di Unione di Comuni e, soprattutto, determina una condizione di omogeneità tra i diversi Comuni di tutta la città metropolitana.

Questa iniziativa nasce dal fatto che su tutti i temi negli ultimi anni i Comuni e le Unioni di comuni si muovevano in autonomia producendo anche risultati differenti e lo Spi ha

sempre attenzionato questo problema. È stato evidente, ad esempio, in relazione alle addizionali Irpef e all'applicazione della norma regionale sulla riduzione delle rette dei nidi che hanno trovato un'applicazione diversa a seconda dei Comuni e Unioni di Comuni. Agire a livello della città metropolitana non significa abolire del tutto le differenze ma cercare di ridurle. L'ultimo accordo metropolitano risale al 2014 e 2015, ed era stato molto utile per tutta quella fase in cui c'è stata una discussione molto sentita sulle addizionali comunali dell'Irpef. All'epoca ci sono stati comuni che sono andati immediatamente allo 0,8%, altri hanno percorso strade diverse. A livello metropolitano per il prossimo anno lo Spi, unitariamente alle altre sigle sindacali, vorrebbe concentrarsi su due tematiche: i piani di eliminazione delle barriere architettoniche da parte di tutti i Comuni e lo stanziamento di risorse a favore dei caregiver.

Come anticipato, le linee d'indirizzo servono alla costruzione della piattaforma, in genere la parte che riguarda i pensionati viene allegata alle linee di indirizzo che a sua volta la Confederazione sviluppa. In altri casi durante la stesura delle piattaforme possono esserci anche modalità operative differenti ossia in alcuni casi i temi di specifico interesse dei pensionati entrano direttamente nella piattaforma confederale, mentre a volte vengono allegati a parte.

Anche la Funzione Pubblica fa un suo percorso, ma in genere non presenta una piattaforma. Questo anche perché lo Spi svolge esclusivamente la contrattazione sul territorio, non avendo la contrattazione collettiva aziendale; quindi, si focalizza molto su quella territoriale.

La Confederazione, parallelamente, ha cercato di non lasciare da sole le categorie Spi e Fp nella contrattazione territoriale e portare nella discussione del bilancio anche temi che queste categorie più difficilmente avrebbero attenzionato. Tradizionalmente la contrattazione territoriale e sociale è stata soprattutto sugli anziani, la Confederazione ha provato ad innovare questa tradizione nel senso di affiancare all'attenzione rivolta agli anziani quella verso le politiche di sviluppo e verso altre fasce sociali, in particolare quella dei giovani che i dati indicano chiaramente come i soggetti tra i quali si annidano le maggiori criticità dal punto di vista economico.

### ***3.7.2 - I temi di maggiore rilievo contenuti nell'accordo in analisi o accordi collegati***

Per quanto riguarda i temi di maggiore rilievo contenuti nell'accordo in analisi e accordi collegati, nelle linee di indirizzo a livello metropolitano lo Spi ha chiesto di avere un tavolo anziani per tutti i Comuni. Ad esempio, a Bologna esiste, ma in molti altri no. Uno

dei temi maggiormente sentiti ed ormai incorporato negli accordi in quasi tutti i Comuni è relativo al risarcimento da parte del Comune nei confronti degli ultrasessantacinquenni che subiscono furti, scippi e rapine. Un altro tema, come anticipato in precedenza, è quello delle barriere architettoniche che non servono solo agli anziani ma anche ai genitori con le carrozzine e in generale alle persone con disabilità. È di rilievo a questo proposito richiamare il verbale d'accordo raggiunto con i quattro Assessori interessati ossia quello alla casa, urbanistica, lavori pubblici e mobilità che ha prodotto un atto di orientamento di giunta in cui c'era l'impegno ad avviare dal 2022 il piano per l'eliminazione delle barriere da parte del Comune di Bologna. Questo è stato lasciato come eredità politica alla giunta che sarebbe subentrata successivamente.

Altro tema di carattere generale sul quale il sindacato pensionati ha molto lavorato riguarda i servizi socio-sanitari, in particolare l'assistenza domiciliare, la residenzialità e l'abitare. Su questo il sindacato si è aperto alla possibilità di fare sperimentazioni, tipo cohousing oppure appartamenti dotati di domotica che possono favorire la vita di persone con disabilità. Su questo tema si è lavorato molto, attraverso la produzione di un documento unitario che è stato recepito nel programma del nuovo Sindaco. Si tratta di un documento corposo, una proposta di riprogettazione dei servizi socio-sanitari per gli anziani a livello della città metropolitana. Questo documento è stato inviato anche alla Conferenza territoriale socio-sanitaria, la quale ha poi sviluppato un proprio testo che ha recepito in grande parte l'elaborazione sindacale. In questa proposta ci sono alcune cose note, come ad esempio, la necessità di ridurre il numero delle strutture per anziani e quello di dotarle di un servizio più personalizzato. È necessario superare l'attuale modalità organizzativa ritenuta troppo "spersonalizzante", poiché tutti gli ospiti fanno le stesse cose alla stessa ora, seguendo un modello sostanzialmente ospedaliero, cosa che può essere idonea nel caso di una permanenza breve ma non per tanti anni. Questo comporta delle scelte importanti come avere maggiore personale a disposizione e maggiore possibilità di introdurre delle variazioni. Ci sono anche novità per l'assistenza domiciliare ossia di provare ad innalzare la qualità quindi con la presenza di psicologi per i caregiver e di fisioterapisti. Questo si sposa con un aggiornamento sul protocollo dei caregiver che è stato bloccato dal covid perché siglato alla fine del 2019 ma nel 2020 si è arenato.

Si è cercato di rafforzare e migliorare l'assistenza domiciliare delle persone malate e disabili cercando di non lasciarla al mercato privato, ma facendola governare dal sistema pubblico: si tratta di pacchetti di ore di cui si è parlato molto poco. In questo caso si attenzionano quelle famiglie che non hanno bisogno di una badante fissa, ma solo per alcune ore settimanali. Invece di rivolgersi al mercato privato, tramite lo sportello sociale

si può essere messi in contatto con realtà che rispettano i contratti nazionali e garantiscono qualità del lavoro e del servizio.

Un'ulteriore questione che sta emergendo in maniera molto significativa è quella dell'alfabetizzazione digitale perché ci sono problemi di accessibilità ai servizi da parte degli anziani da tutti i punti di vista: sul fronte strettamente strumentale, ossia dell'accesso a Internet e della strumentazione tecnologica, ma anche su quello della capacità di utilizzo, oltre ad una certa resistenza dal punto di vista culturale.

A fianco di questi temi specificatamente rivolti alla popolazione anziana con la precedente giunta, come esplicitato nell'accordo in analisi, si è cercato di attenzionare molto anche i giovani e le famiglie.

Ad esempio, l'innalzamento della soglia di esenzione fiscale e la riduzione delle tariffe sono stati fatti per dare risposte ai giovani tenendo però insieme la necessità di ridurre il debito. Questo secondo aspetto assieme alla lotta all'evasione sono elementi centrali proprio nell'ottica di intervenire sui giovani. A questo è collegato il progetto "Famiglia al centro", richiamato nel documento dell'accordo. In termini generali dal punto di vista fiscale la Cgil ha sempre tenuto la posizione di cercare di non aumentare la tassazione, anche se su questo occorrerebbe una discussione perché sul territorio di Bologna per alcune fasce più abbienti potrebbe essere considerato un aumento dell'addizionale comunale. In alcuni Comuni non si è riusciti a fare l'accordo perché il rischio di default li obbligava ad aumentare comunque l'imposizione.

Come Cgil un altro tema fortemente attenzionato è quello sulle politiche abitative, sul quale per la prima volta nella storia di Bologna è stata presentata una piattaforma specifica a livello di città metropolitana. Si è cercato di partire da questo livello per ragionare in ottica più ampia e anche per trovare delle soluzioni più innovative. L'idea era anche venuta in seguito all'iniziativa del sindaco di San Benedetto Val di Sambro che ha deciso di fare un'operazione con l'Università per garantire la disponibilità di alcune abitazioni con un costo molto basso e tutta una serie di servizi gratuiti, ad esempio il biglietto del treno per raggiungere Bologna. Questo progetto potrebbe essere applicato anche in altri Comuni dell'area metropolitana. Si attendono anche maggiori risorse per le politiche abitative e per omogeneizzare le condizioni a livello metropolitano, ma su questo purtroppo ci si è fermati anche a causa del Covid, periodo in cui si è dovuto lavorare in una logica più difensiva perché le persone che avevano perso il lavoro o erano ferme non potevano pagare l'affitto.

L'altro problema è il rischio che venga chiusa AMA (Agenzia Metropolitana per l'Affitto). La Cgil è contraria e probabilmente lo è anche la nuova Vicesindaca con delega

alla casa, ma per non chiuderla è necessario che venga rilanciata completamente la sua azione e organizzazione. In altri territori come a Modena l'intermediazione del pubblico ha funzionato nell'ottenere una maggiore disponibilità di abitazioni.

### ***3.7.3 - Prospettive per la prossima amministrazione comunale***

Il Comune di Bologna e l'area metropolitana stanno in questo momento sperimentando un rinnovo del proprio governo locale. Si auspica che le questioni rimaste aperte, ma già ben sviluppate con la precedente giunta, ad esempio l'impegno sulle barriere architettoniche, il Piano casa metropolitano e la riorganizzazione dei servizi socio-sanitari, vengano al più presto affrontate.

## **3.8 - Verbale di accordo sui criteri di utilizzo del fondo regionale per l'accesso all'abitazione in locazione– DGR 602/2020, caso del distretto di Ravenna**

### ***3.8.1 - Il contesto***

L'emergenza sanitaria da Coronavirus si è presto trasformata in un'emergenza sociale: la pandemia ha acuito le disuguaglianze ed esposto le vulnerabilità esistenti nel tessuto socio-economico del territorio.

Diversi sono gli ambiti che hanno subito una crisi per effetto delle misure di contenimento al contagio, tra questi la diminuzione, o il blocco quasi totale, delle liquidità familiari, dovute in parte a licenziamenti, in parte a processi di cassintegrazione. Ma non solo, si pensi al rincaro delle bollette delle utenze di acqua, luce e gas dovute ad una maggiorazione dei tempi vissuti in casa nei mesi (peraltro invernali) di quarantena totale e/o di zone rosse e arancioni.

A ciò ne consegue, tra le altre cose, la diminuzione della capacità di sostegno della spesa dei canoni di locazione. Si tratta di un riflesso della pandemia che ha rimesso al centro il tema dell'abitare.

La Legge n. 431/1998 e la Legge Regionale n. 24/2001, hanno istituito rispettivamente, il Fondo Nazionale per la Locazione per il Sostegno all'Accesso all'Abitazione e la Locazione, e il Fondo Regionale per l'Accesso all'Abitazione in Locazione. Con Decreto datato 6 maggio 2020 il Ministero delle infrastrutture ha assegnato alla Regione Emilia-Romagna risorse per € 4.971.515,92 di cui alla legge 431/1998, ai quali si aggiungono € 10.000.000 di fondo Regionale di cui alla legge regionale 24/2001.

La regione, successivamente, con delibera di giunta n. 602, il 3 giugno 2020, ha stabilito la ripartizione nella seguente modalità:

- 50% in proporzione al numero complessivo di famiglie residenti nei distretti socio-sanitari (conteggio al 01/01/2019);
- 25% in proporzione alle risorse attribuite ai Comuni dalla deliberazione di Giunta n. 1815/2019 (Fondo Affitto 2019);
- 25% in proporzione al numero di nuclei in affitto.

La regione con la medesima delibera ha assegnato complessivamente al Distretto Socio Sanitario di Ravenna risorse per €635.416,99 (Regione Emilia-Romagna, 2020). Il Distretto Socio Sanitario comprende Ravenna, il comune di Russi e il comune di Cervia.

### ***3.8.2 - Svolgimento e applicazione***

Tra questi tre comuni, tra i quali vige una gestione associata dei servizi sociali, e le parti sindacali (CGIL Sunia, Cisl – Siset, Uil – Uniat), viene siglato un accordo nel luglio del 2020 col quale i firmatari convengono sui “criteri operativi di accesso e sulla modalità del fondo regionale per l’accesso alle abitazioni in locazione”.

Rispetto agli anni precedenti c’è un effettivo incremento di risorse da destinare e a seguito della delibera regionale la CGIL inizia a premere fin da subito sulla sua attuazione ai livelli successivi, poiché il tema della casa, quindi del pagamento degli affitti era una tematica emergente che rischiava di portare ad un disagio tale da concretizzarsi in sentenze di sfratti ai danni di quasi 500 famiglie della provincia di Ravenna (CGIL Ravenna, 2021).

I criteri di utilizzo dei Fondi vengono definiti già in luglio 2020, le uniche pressioni sulle amministrazioni comunali fatte da parte del sindacato CGIL sono state circa le tempistiche di attuazione: la regione deliberava le risorse sulla “Rinegoziazione” per i 3 mesi successivi, dalla data di delibera (3 giugno 2020), il che avrebbe potuto significare che, tra accordi e burocrazia, la finestra di applicazione sarebbe stata decisamente ridotta. Problema sul quale hanno concordato anche le amministrazioni convenendo di gestire diversamente le scadenze e firmando una convenzione apposita successiva proprio sulle risorse riservate alla “Rinegoziazione dei contratti di locazione”.

Infine, le risorse sono state così ripartite tra i comuni. Secondo delibera di giunta regionale vengono assegnati al Distretto di Ravenna € 635.416,99, di questi:

- € 515.404,53 vengono assegnati al comune di Ravenna (n. abitanti: 157.422<sup>13</sup>);
- € 83.742,34 vengono assegnati al comune di Cervia (n. abitanti: 28.521<sup>14</sup>);
- € 36.270 vengono assegnati al comune di Russi (n. abitanti: 12.076<sup>15</sup>).

Come definito dall'allegato A all'accordo siglato in data 20, luglio le risorse vengono ripartite per il 50% alla "Quota scorrimento" ai sensi della direttiva n. 1815 del 2019 della regione, per il 25% alla "Rinegoziazione dei contratti di locazione" e per il restante 25% ai "Contributi diretti" per le famiglie in difficoltà in conseguenza all'emergenza sanitaria.

Le settimane caratterizzate dall'emergenza da Covid-19 hanno profondamente cambiato anche le relazioni tra le persone e le istituzioni. Dal lato concreto hanno cambiato il modo di relazionarsi ed incontrarsi; infatti, la discussione e gli incontri si sono tenuti online ad orari tra i più impensabili; hanno modificato le tempistiche: le complessità e le urgenze dovute all'emergenza hanno accelerato i procedimenti del sindacato con i suoi interlocutori, ma ne hanno anche cambiato il lato più astratto del dialogo. Si sono creati e rafforzati dei rapporti che sono andati oltre i rispettivi ruoli di sindacalisti o amministratori, portando le organizzazioni in modo unito verso un obiettivo comune, quello di gestire al meglio le esigenze di chi vive un disagio sociale (Melandri, 2021).

Un aspetto innovativo di questo accordo è la "Rinegoziazione", ovvero la possibilità di rivedere al ribasso il proprio canone d'affitto, per un periodo dai 6 ai 12 mesi. Oppure stipularne uno nuovo con un contratto a prezzi calmierati. Si tratta di una procedura mai sperimentata prima, né da parte degli inquilini, né da parte dei proprietari, perciò, a margine di questo accordo, è stata fatta una convenzione a livello provinciale che ha individuato le associazioni degli inquilini e dei piccoli proprietari, per poter raccogliere, preparare e presentare la documentazione per fare domanda ed ottenere i contributi. Il Sunia ha, di fatto, rappresentato un tramite nei confronti della Pubblica Amministrazione. Per la gestione operativa di queste risorse è stato firmato un protocollo d'Intesa tra i comuni di Ravenna, Cervia, Russi e le unioni di comuni della Romagna faentina e della Bassa Romagna. Con la convenzione i comuni si impegnano a predisporre attività di divulgazione rispetto a questa nuova opportunità.

Nel merito delle risorse, rispetto a quanto stabilito dall'art. 4 della DGR 602/2020, i criteri sono stati rispettati nelle proporzioni imposte, per cui la metà è stata destinata all'erogazione di contributi alle istanze presentate nell'anno precedente, collocate in

---

<sup>13</sup> Fonte: Dati Istat. Numero abitanti al 1° gennaio 2021.

<sup>14</sup> Fonte: Dati Istat. Numero abitanti al 1° gennaio 2021.

<sup>15</sup> Fonte: Dati Istat. Numero abitanti al 1° gennaio 2021.



graduatoria ai sensi della DGR n. 1815 del 2019. Il restante viene ripartito in egual misura tra “Rinegoziazione” e “Contributi diretti” alle famiglie in difficoltà per perdita o diminuzione del reddito, nel rispetto dei requisiti indicati dall’allegato A della DGR 602/2020. L’unica precisazione è che la scelta effettuata dal Distretto Socio Sanitario di Ravenna in accordo con le Organizzazioni sindacali, in sede di definizione dei criteri di accesso ai contributi, differisce in un unico punto. Il contributo diretto verrebbe riconosciuto, secondo direttiva regionale, a coloro che avrebbero autocertificato un calo del reddito causato da emergenza Covid – 19 e con ISEE da 0 fino a €35.000,00. Secondo i criteri sulle modalità di erogazione come da delibera di giunta comunale di Ravenna per il distretto socio sanitario il contributo viene riconosciuto a partire da un ISEE da € 3.000,00 fino a € 35.000,00, in quanto le famiglie con un ISEE tra 0 e € 3.000,00 risultano fra gli interventi di presa in carico del Servizio sociale associato e quindi beneficiano di sostegni propri di tale contesto. La condizione di queste famiglie è così critica che necessita un’attenzione dei servizi sociali a sé con un intervento pensato in maniera più globale.

La parte più innovativa di questo accordo, ovvero la “Rinegoziazione dei canoni di locazione”, non ha avuto l’esito che si sperava: ci si aspettava numeri in termini di domande più alti. La CGIL intende stilare un documento rendicontativo per valutare effettivamente la riuscita delle attività di divulgazione della CGIL stessa e delle amministrazioni. La percezione, per il momento, è che si siano coinvolte poco le associazioni dei proprietari. Il lavoro degli ultimi anni della CGIL Ravenna è stato quello di cercare di promuovere sempre più i canoni concordati a prezzi calmierati sulla base di accordi territoriali fatti dalle associazioni degli inquilini; molti locali, però, ed è un problema che affligge gran parte del territorio regionale, restano sfitti. Appartamenti e case non vengono messi sul mercato perché spesso i proprietari sono preoccupati della manutenzione, sono diffidenti rispetto ai potenziali inquilini, e, con molta probabilità, non hanno esigenze di un reddito aggiuntivo. Lo scarso appeal di questa manovra è dovuto, in parte, al fatto che chi detiene un locale ha spesso altre fonti di reddito e la difficoltà di riscuotere l’affitto per qualche mese non si presenta, in parte alla pesantezza data dalla serie di pratiche burocratiche da curare e mantenere. Il Sunia si occupava, tra le altre cose, anche di questo, ma da parte dell’affittuario doversi rivolgere ad un intermediario, laddove non c’è particolare esigenza, è elemento di demotivazione (Melandri, 2021).

### 3.8.3 - Dopo l'accordo

L'accordo viene registrato in modo decisamente positivo, poiché dall'interlocuzione approfondita generata da questo accordo è poi scaturito un "Protocollo contro gli sfratti" stipulato nel 2021. Senza questa discussione che ha rimesso al centro il tema dell'abitare sul territorio di Ravenna, non ci sarebbero state le condizioni affinché nascesse un accordo contro gli atti esecutivi di sgombero.

Il protocollo d'intesa in questione coinvolge il Comune di Ravenna, l'Unione dei comuni della Bassa Romagna, l'Unione della Romagna Faentina, l'ACER di Ravenna, l'Ordine degli Avvocati di Ravenna, i Sindacati e le associazioni rappresentative dei proprietari e degli inquilini (CGIL, CISL, UIL, SUNIA, SICET, UNIAT, ASSPI, APPE, UPPI, CONFABITARE, APPC, ASSOCASA). Con questo accordo (valido dal 1° agosto 2021 al 31 dicembre 2022) le parti convengono sulle misure straordinarie di intervento per la riduzione del disagio abitativo: finalità dei contributi per la morosità incolpevole, beneficiari e ammontare dei contributi e accompagnamento alla ricerca di una soluzione abitativa (Comune di Ravenna, et al., 2021). Si tratta di un lavoro consolidato nel tempo: il sindacato ha iniziato a dialogare e seguire con attenzione i problemi dell'abitare, dell'affitto e delle case popolari già 5 anni fa. Lo spazio dato a questo tipo di interlocuzione oggi è decisamente più grande, perché evidentemente c'è un bisogno, certamente aggravato dalla pandemia (SUNIA, 2021).

*“Un dato che testimonia l'aggravamento delle condizioni economiche della popolazione è che seppur la regione stanziasse, anche negli anni precedenti, delle somme da destinare alla cosiddetta morosità non colpevole (per evitare atti esecutivi, di fatto, sfratti), queste non venivano consumate per intero. In questo ultimo periodo caratterizzato dal Covid 19 invece ciò non è successo.” (Melandri, 2021).<sup>16</sup>*

---

#### <sup>16</sup> Riferimenti:

- CGIL Ravenna (2021), Liberalizzazione degli sfratti, rischio atti esecutivi nel territorio ravennate. Tratto da <https://www.cgilra.it/news-dettaglioC.aspx?idC=36&id=4452>.
- Comune di Ravenna, Unione della Romagna Faentina, Unione della Bassa Romagna, SUNIA, Altre organizzazioni sindacali, Associazioni degli inquilini e dei proprietari, Ordine degli Avvocati di Ravenna. (2021). Protocollo d'intesa contro gli sfratti, Ravenna.
- Melandri, M. (2021), Accordo sindacale sui criteri di utilizzo del Fondo Regionale per l'accesso all'abitazione in locazione del 20 luglio 2020. (F. Kodra, Intervistatore).
- Regione Emilia-Romagna (2020), Deliberazione della giunta regionale 3 giugno 2020 n.602. Fondo regionale per l'accesso all'abitazione in locazione.
- SUNIA (2021), Sfratti: continua e si aggrava l'emergenza abitativa. Serve un piano casa nazionale. Tratto da <https://www.sunia.it/notizie/sfratti-continua-e-si-aggrava-lemergenza-labitativa-serve-un-piano-casa-nazionale-per-laffitto/>.

### **3.9 - Protocollo di intesa per la riprogettazione dei servizi educativi nel periodo di sospensione delle attività educative per emergenza Covid-19 tra i Comuni di Bastiglia, di Bomporto, di Castelfranco Emilia, di Modena, di Nonantola, di Pavullo nel Frignano, di Fiorano Modenese, di Formigine, di Frassinoro, di Maranello, di Montefiorino, di Prignano, di Ravarino, di Sassuolo, Unione dei Comuni Terre d'Argine, Unione dei Comuni Terre dei Castelli, CGIL CISL UIL, LEGACOOP, CONFCOOPERATIVE, maggio 2020**

#### **3.9.1 - Analisi del contesto**

Il Protocollo di Intesa è stato siglato in un comparto e in un momento molto delicato, poiché esso interessa le attività educative di nidi, scuole d'infanzia, e altri servizi educativi e integrativi in concessione, convenzione, o altra forma contrattuale formalmente vigente con gli enti locali firmatari dell'accordo nella fase di uscita dal lockdown del febbraio-maggio 2020.

Come noto, in quel periodo la totalità delle scuole e dei servizi educativi sono rimasti chiusi, generando tanto profonde difficoltà alle bambine, bambini, ragazze e ragazzi quanto alle famiglie e alle lavoratrici e lavoratori coinvolti, soprattutto quelli dei servizi e attività in appalto. Questi ultimi, infatti, a differenza del personale assunto direttamente dalle strutture pubbliche, non ricevevano in quel periodo lo stipendio ma l'ammortizzatore sociale che, calcolato come percentuale su un orario settimanale in molti casi part-time, generava per molti un corrispettivo economico molto contenuto ed insufficiente.

Il protocollo ha quindi cercato prima di tutto di mettere fine ad una forte differenza tra lavoratrici e lavoratori del settore educativo. Si tratta di servizi pubblici con gestione diretta o indiretta tramite appalti. Accadeva di fatto che l'educatore di nido pubblico del Comune di Modena poteva stare totalmente o parzialmente a casa con copertura piena economica, mentre l'educatore di una determinata cooperativa sociale era a casa senza retribuzione. È da evidenziare anche che il Comune di Modena organizzò da subito con l'avvio del lockdown nei nidi e scuole dell'infanzia un collegamento da remoto, anche anticipando la Didattica a Distanza della scuola pubblica, mentre in altri Comuni non venne organizzata nessuna attività di questo tipo.

Inizialmente, per i nidi e le scuole gestite in appalto dal privato furono siglati gli accordi di Fis (Fondo Integrazione Salariale), quindi lavoratori grazie a questo arrivavano a ricevere il 50-60% della loro retribuzione. Tuttavia, si tratta del 50-60% di una retribuzione già di per se bassa, per un periodo che si stava prolungando, da fine febbraio si arrivò a maggio e con l'incertezza dell'evoluzione della pandemia e dell'attivazione dei

centri estivi, fattori che iniziarono a generare forte preoccupazione e tensione. In molti, inoltre, non ricevevano nemmeno l'anticipo del Fis da parte della propria cooperativa, andando ad aggravare la situazione; solo in alcune infatti era stato possibile accordarsi in tal senso. Il problema era anche dato dal fatto che in base alla normativa vigente, per i Comuni non è prevista la possibilità di destinare risorse pubbliche in assenza della prestazione del servizio.

Nel momento in cui un Comune ha un contratto di appalto con una cooperativa questo eroga le somme alla Cooperativa sulla base dell'attività effettivamente svolta e fatturata; quindi, il Comune in quel frangente non poteva erogare somme in assenza di un servizio, poichè avrebbe rischiato il danno erariale ossia l'utilizzo improprio di risorse pubbliche.

### ***3.9.2 - I temi di maggiore rilievo e risultati raggiunti***

Per risolvere questa situazione si iniziò a cercare di fare rientrare le persone al lavoro: sia i dipendenti pubblici che quelli della cooperazione. Gli attori fondamentali per la costruzione dell'accordo furono il Comune di Modena, l'Unione delle Terre D'Argine, con il distretto di Carpi, le Centrali cooperative e la Cgil. Successivamente è stato firmato dagli altri Comuni (anche se non tutti quelli della Provincia di Modena), da Cisl e Uil. Questi quattro attori guidarono il processo che portò al Protocollo e prevedeva l'attivazione di attività e servizi da remoto da progettare ad hoc.

Poteva trattarsi di proposte creative a distanza, servizi educativi sperimentali per bambini, come lettura fiabe, laboratori guidati, momenti di approfondimento e di supporto alla genitorialità, promozione di momenti aggregativi online tra genitori, che coinvolgessero le cooperative sociali o altre realtà che lavoravano in appalto o concessione, in modo che, almeno in parte, educatrici ed educatori potessero ritornare al lavoro e ricevere così il salario relativo alle attività svolte.

Le ditte appaltatrici, quindi, dovettero formulare dei progetti educativi per raggiungere fino ad un tetto massimo del 50% delle attività in appalto da svolgere a distanza, da sottoporre ai rispettivi Comuni, che in questo modo avrebbero potuto finanziarle. Il Comune di Modena e l'Unione dei Comuni di Terre d'Argine attivarono fino al massimo possibile ovvero il 50%. In questo caso quindi i lavoratori potevano integrare il loro salario per il 50% sulla base di ore effettivamente lavorate e a questo si aggiungeva una percentuale pari a circa il 30% derivante dal Fis. In questo modo si dava risposta alla necessità economica dei lavoratori, ma anche alla necessità di trovare una risposta per le ditte appaltatrici che vivono di questa attività, ed in totale assenza di introito avrebbero potuto entrare in crisi ed attivare delle ristrutturazioni. Inoltre, questo

permise anche ai bambini frequentanti nidi e scuole dell'infanzia e ai bambini con disabilità di avere un contatto con i propri educatori. Fu quindi una soluzione che dava risposte a tutti i soggetti coinvolti.

È importante sottolineare che il Protocollo era “aperto” nel senso che inizialmente non era siglato da tutti i comuni della provincia di Modena, ma è stato configurato in un modo per cui gli assenti avrebbero potuto aggiungersi successivamente in corso d'opera. Ci fu di fatto un solo comune contrario, quello di Mirandola, che non ha aderito sostanzialmente per motivi di orientamento politico, non c'erano elementi ostativi sostanziali.

L'altro aspetto importante è che il Protocollo non si rivolgeva alle sole Cooperative, ma a tutte le realtà che avevano attività in appalto o convenzione. Ad esempio, anche una Parrocchia che aveva 10 posti in convenzione con il Comune di Modena per un doposcuola poteva fare richiesta attraverso il progetto. La finalità era quella di dare un po' di sollievo temporaneo in un momento di grandissima incertezza sia in relazione all'evoluzione della pandemia ma anche all'implementazione dei centri estivi, che poi furono effettivamente avviati, ma in quel momento ancora non lo si sapeva.

Durante la trattativa c'è stata convergenza tra gli attori coinvolti, che hanno guidato la costruzione del protocollo, e non fu pertanto complicato trovare un'intesa. Una delle cose, che come Cgil, venne chiesta fu l'anticipazione del Fis per tutte le realtà che riprendevano a lavorare in virtù del Protocollo, così si riuscì a risolvere anche questo aspetto che creava ulteriori differenze tra lavoratrici e lavoratori a seconda della Cooperativa di appartenenza.

Oltre a questi aspetti, come sindacati chiedemmo ovviamente anche la massima attenzione al tema della salute della sicurezza, perché in alcuni casi è stato possibile attivare delle attività in presenza, nel caso di ragazze e ragazzi problematici o portatori di handicap. Inoltre, come sindacato chiedemmo la rotazione tra le educatrici e gli educatori, affinché non accadesse che solo alcuni beneficiassero del protocollo rispetto ad altri, ma che potesse riguardare tutti.

Gli attori coinvolti furono molto soddisfatti del Protocollo. Il sistema riuscì a trovare una sintesi che portava beneficio a tutti, in assenza di una norma precisa di riferimento sul tema affrontato. Non ci sono state poi difficoltà nella sua applicazione.

## **3.10 - Rimini – Protocollo Legalità 7.9.2020**

### **3.10.1 - Il contesto**

Come è noto l'economia della provincia di Rimini è da sempre fortemente concentrata sul settore turistico. Nel 2018 il 79,2% del valore aggiunto prodotto derivava dalle attività raccolte sotto il macrosettore dei servizi, contro il 66% medio regionale e il 73,9% medio nazionale (dati Istat).

Al 30 giugno 2021 il 38,9% delle imprese attive operava nell'ambito del settore del commercio o in quello dell'alloggio e ristorazione, impiegando il 42,5% del totale degli occupati (dati Unioncamere).

Nel solo ambito ricettivo-alberghiero Rimini conta oltre 162.000 posti letto distribuiti in più di 3.900 strutture, che in oltre la metà dei casi sono esercizi di tipo alberghiero (Istat, 2020).

L'industria del turismo produce ricchezza e offre lavoro, ma – come la cronaca di questi anni ci ha spesso raccontato – è anche fortemente interessata da fenomeni di irregolarità o addirittura illegalità: si tratta prevalentemente di lavoro nero ed evasione contributiva e fiscale, ma in qualche caso anche criminalità, associazione a delinquere, associazione di stampo mafioso.

Sul primo versante si può citare la testimonianza della direttrice dell'Ispettorato per il Lavoro di Rimini: «Le irregolarità riscontrate stanno raggiungendo, negli ultimi anni, punte che vanno oltre il 70% dei casi. E si tratta tendenzialmente di violazioni legate al lavoro nero, agli orari di lavoro, a fenomeni interpositori e appalti illeciti» (intervista alla dott.ssa Raffaella Anna d'Atri, direttrice dell'Ispettorato per il Lavoro di Rimini, in Tutto Romagna Economia, <http://www.riminifuturo.it>).

Sul secondo aspetto è molto significativo quanto afferma l'ultima relazione semestrale della DIA: «In provincia di Rimini l'interesse delle organizzazioni criminali è rivolto sia verso un'imprenditoria incentrata prevalentemente sul settore turistico-alberghiero, sia al traffico e lo spaccio di stupefacenti. Nell'ultimo periodo sono soprattutto i clan di camorra a far sentire la propria presenza sul territorio» (Relazione Direzione Investigativa Antimafia, II semestre 2020). In precedenti edizioni della relazione semestrale si segnalava anche la presenza in provincia di criminalità di origine cinese «dedita alla contraffazione, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e allo sfruttamento della prostituzione e della manodopera clandestina» (Relazione Direzione Investigativa Antimafia, I semestre 2019).

### **3.10.2 - Il Protocollo**

È facile comprendere l'importanza, in questo quadro, della tutela della legalità nel settore turistico e alberghiero, anche per «garantire la leale concorrenza tra gli operatori e preservare la qualità dell'offerta turistica, del lavoro e l'immagine della riviera in un contesto di forte concorrenza internazionale», come recita il testo del protocollo in esame, sottoscritto il 7 settembre 2020, che del resto ribadisce su questo punto quanto già contenuto in un analogo protocollo del 14 maggio 2013.

L'attenzione al tema non è quindi nuova, ma la novità importante del testo del 2020 è che esso, a differenza di quello di sette anni prima, è sottoscritto anche dalle organizzazioni sindacali confederali e di categoria di Cgil, Cisl e Uil. Non sono, a dire il vero, i soli nuovi firmatari del protocollo: ad essi vanno aggiunti anche l'Ispettorato Territoriale del Lavoro, l'Ausl Romagna, Confcommercio e Confesercenti.

Accanto a questi si ritrovano poi tutti i firmatari anche del protocollo precedente: la Prefettura, la Provincia, i Comuni di Rimini, Bellaria-Igea Marina, Cattolica, Misano Adriatico e Riccione, la Camera di Commercio, Federalberghi, l'Associazione Italiana Albergatori, il Consiglio Notarile Distretti Riuniti Forlì-Rimini, l'Ordine provinciale dei Commercialisti, degli Architetti e degli Ingegneri.

La platea dei firmatari è quindi molto ampia, ma è sicuramente l'ingresso tra essi delle organizzazioni sindacali il tratto di novità più significativo del nuovo protocollo. Tant'è che esse se ne compiacciono sin dal titolo del comunicato emesso unitariamente il giorno successivo alla firma: "Il lavoro entra da protagonista nel Protocollo per la legalità". Nel testo del comunicato rimarcano poi come in questo modo si superi il principale limite del protocollo precedente, quello di «non aver posto sufficiente importanza al rapporto tra sfruttamento del lavoro e illegalità».

In effetti la parola "lavoro" non appariva mai nel protocollo del 2013, mentre in quello del 2020 è richiamata fin dalle premesse.

Con la sottoscrizione del protocollo, i comuni si impegnano a trasmettere alla Prefettura (ufficio antimafia) e alle forze dell'ordine un campione "significativo" delle segnalazioni relative a nuove aperture, subingressi o variazioni soggettive relative alle strutture ricettive alberghiere, tenendo tra l'altro conto anche del fatto che il territorio di provenienza sia o meno "di particolare interesse investigativo sotto il profilo antimafia". Ovvio che anche gli eventuali precedenti penali e i frequenti cambi di gestione costituiscano motivi di una particolare attenzione da parte dell'ufficio antimafia della Prefettura.

Presso la Prefettura viene istituito un tavolo di “coordinamento e monitoraggio”, al quale partecipano in via ordinaria le forze dell’ordine, che acquisisce segnalazioni da parte di tutte le parti contraenti e a sua volta mette a loro disposizione i dati acquisiti.

Ciascun Comune si impegna inoltre a costituire e a gestire autonomamente una propria specifica banca dati contenente le autorizzazioni/segnalazioni certificate di inizio attività.

Il Protocollo non trascura neppure la necessità di promuovere politiche che si propongano di intervenire attivamente su temi che possono in qualche misura limitare preventivamente il diffondersi di comportamenti contrari alla legalità.

Di particolare interesse per il sindacato sono le azioni dedicate alla diffusione della cultura della legalità: eventi e incontri a questo dedicati, promozione dell’innovazione, sottoscrizione di specifici accordi operativi, ma soprattutto la costituzione di uno specifico Osservatorio territoriale capace di verificare e monitorare l’andamento del fenomeno, anche in raccordo con Regione e Camera di Commercio.

Il Protocollo ha la durata di due anni e quindi sarà in scadenza nel 2022.

### ***3.10.3 - Le prospettive***

Pur nella soddisfazione per la sottoscrizione del Protocollo e per il superamento dell’inaccettabile esclusione del 2013, la Cgil ritiene che andrebbe ancora maggiormente resa esplicita la relazione esistente tra il tema del lavoro e quello della legalità, evidenziando come la tutela sindacale delle condizioni di lavoro, delle libertà individuali e dei diritti primari del lavoratore costituiscano una componente essenziale della lotta contro le attività illegali e criminose.

Rimane inoltre un punto critico irrisolto, che la Cgil ha già posto senza successo nella fase di discussione del Protocollo, ma che intende riproporre al momento della sua scadenza e dell’auspicato rinnovo: il fatto che il riferimento al solo settore ricettivo-alberghiero risulta limitativo rispetto a fenomeni di illegalità e di infiltrazione criminosa, che riguardano in realtà tutta la filiera turistica, dalla ristorazione alla cosiddetta industria del divertimento.

Infine, un altro aspetto di parziale insoddisfazione riguarda la lentezza con la quale alcune parti del Protocollo sono state fino a questo momento implementate, in particolare quelle, fortemente volute dalla parte sindacale, che riguardano le iniziative volte a diffondere la cultura della legalità e la costituzione dell’Osservatorio territoriale,



che in realtà sinora si è riunito solo un paio di volte e si trova ancora in una fase preliminare alla sua costituzione formale.

La volontà è quindi quella di riprendere sicuramente con forza questi temi che restano al centro dell'attenzione e dell'iniziativa della Cgil riminese.

### **3.11 - Rinnovo degli accreditamenti in sede di programmazione territoriale socio-sanitaria, il caso del distretto di Faenza**

#### **3.11.1 - Contesto**

Il tema fondamentale di questo accordo è la riprogrammazione degli equilibri di gestione tra ente pubblico e soggetto privato in sede di pianificazione socio – sanitaria.

L'accordo in esame coinvolge una parte amministrativa, rappresentata dall'Unione della Romagna Faentina, e una parte sindacale, rappresentata dalle Organizzazioni di CGIL, CISL e UIL, in un Protocollo di condivisione di obiettivi e azioni attuative circa i provvedimenti di rinnovo accreditamenti sui servizi socio – sanitari. Si tratta, nello specifico, di strutture residenziali e semiresidenziali per anziani e persone con disabilità.

L'intenzione dell'intesa sarebbe quella di realizzare un maggior equilibrio gestionale tra pubblico e privato nell'assetto dei servizi accreditati e reinternalizzare la gestione di una delle strutture CRA, nello specifico la "Residenza CRA il Fontanone" di Faenza, affidandola al soggetto pubblico ASP, con un accreditamento per 5 anni, alla scadenza del provvedimento precedente, che vedeva come gestore un soggetto privato.

L'esito del protocollo non sta avendo un esito positivo. Ma facciamo qualche passo indietro.

Il contesto in cui matura è complicato perché intreccia servizi socio - sanitari e normative regionali che si sviluppano in una discussione decennale.

In Emilia-Romagna i servizi socio - sanitari, nei quali rientrano le strutture per anziani di tipo residenziale e semi residenziale, sono tenuti ad ottenere l'Autorizzazione al funzionamento, come da normativa regionale DGR 564/2000. Sono obbligati, inoltre, al processo di accreditamento. Si tratta di un atto della Pubblica Amministrazione che conferisce alle singole strutture sanitarie che ne fanno apposita domanda, qualora reggano i criteri richiesti dalla normativa, lo status di "soggetti idonei ad erogare prestazioni per conto del Servizio Sanitario Regionale". Si tratta di un sistema finalizzato ad individuare i servizi e le strutture necessari alla copertura del fabbisogno espresso nella programmazione territoriale. Si può accreditare un numero di soggetti privati

superiore al fabbisogno: questo avviene a garanzia di un pluralismo dell'offerta, come previsto dalla Deliberazione di Giunta Regionale numero 772 del 2007.

Il provvedimento di accreditamento ha una durata massima di cinque anni, fatte salve diverse valutazioni del soggetto competente. Il rinnovo può essere concesso una sola volta e la domanda di rinnovo va presentata entro sei mesi della scadenza.

La scelta che era stata fatta per le strutture socio – sanitarie dell'Unione della Romagna Faentina circa la durata degli accreditamenti è stata di 3 anni, più eventuali proroghe per altri 3.

Il comitato di Distretto dell'Unione, in data 28 maggio 2020, affronta il tema dell'imminente scadenza dei provvedimenti di rinnovo di alcuni soggetti privati: la scadenza di questi è prevista per il 31 dicembre 2020. In sede di programmazione territoriale socio – sanitaria il comitato delibera all'unanimità la proroga degli accreditamenti, ad eccezione del provvedimento relativo al servizio CRA presso la residenza "Il Fontanone" di Faenza.

La struttura è dotata dell'autorizzazione al funzionamento ed ha acquisito la concessione dell'accreditamento definitivo, rilasciato in data 01/06/2015 dall'Ufficio di Piano del comune di Faenza, con atto D.D. n. 493/2015 e le seguenti D.D. n. 793 del 24/12/2014, D.D. n. 1329/2015 e "Conferma provvedimento di concessione di accreditamento" D.D. n. 1967/2017 con scadenza al 31/12/2020.

Le attività socioriabilitative e sanitarie della struttura sono regolate dal contratto n. 3023/2018 stipulato tra l'Unione della Romagna Faentina, l'Azienda USL della Romagna e la Cooperativa Sociale In Cammino.

La residenza "Il Fontanone" è di proprietà dell'ASP Romagna Faentina (Azienda Servizi alla Persona) che detiene la proprietà di altre due strutture site nel comune di Castel Bolognese e Solarolo di cui è anche gestore diretto. La gestione pubblica di posti CRA è limitata al 18% del totale.

### ***3.11.2 - Svolgimento della trattativa: l'accordo***

Si arriva così al Protocollo in esame, datato 9 giugno 2020. Le parti sottolineano l'importanza della presenza della gestione pubblica accanto a quella privata condividendo l'opportunità di valutare un maggior equilibrio gestionale nell'assetto dei servizi offerti in ambito di servizi socio – sanitari.

Le organizzazioni sindacali e l'Unione dei comuni confermano le scelte effettuate in sede di programmazione territoriale socio – sanitaria in relazione alle scadenze dei

provvedimenti di rinnovo degli accreditamenti dei servizi distrettuali, residenziali e semiresidenziali rivolti agli anziani, eccezion fatta per la residenza per anziani “Il Fontanone”, che vorrebbe essere riportata alla gestione pubblica dell’ASP, alla quale consentirebbe di svolgere in modo reale ed effettivo (e non meramente residuale e marginale) il ruolo di gestore dei servizi rivolti alla persona.

Il sindacato CGIL vorrebbe una presenza più forte del gestore pubblico. Man mano, che ci si avvicinava alla scadenza dei contratti di accreditamento, ha sollecitato i comuni del territorio Faentino per orientare i rinnovi verso questa direzione. L’ASP, unica forma pubblica di gestione dei servizi socio – assistenziali, socio – sanitari ed educativi, in attuazione della L.R. Emilia-Romagna n. 12/2013, reintegrerebbe delle attività che rinforzerebbero la sua sostenibilità economica nel tempo: al momento l’ASP ha in gestione due strutture piccole, peraltro una lontana dall’altra. Una migliore capacità economica permetterebbe la realizzazione di economie di scala, per poi riuscire a proporre alla cittadinanza rette a prezzi calmierati. Oltre a ciò, la reinternalizzazione della pubblica gestione porterebbe a una migliore governance dei processi e questo rappresenta un elemento di qualificazione della stessa.

Un altro tema prioritario per le parti è stato tutelare i posti di lavoro dei profili professionali che già operavano nella struttura.

Nella Residenza in oggetto operano principalmente lavoratrici e lavoratori della cooperazione sociale; qualora la gestione passasse all’ente pubblico, questi non potrebbero essere assunti automaticamente: il nuovo datore di lavoro sarebbe un soggetto pubblico che, in base al dettato costituzionale, deve assumere per concorso pubblico<sup>17</sup>.

In questo accordo viene condiviso l’impegno a promuovere e facilitare la più ampia partecipazione del personale attualmente occupato, valorizzandone l’esperienza – anche quella maturata in ambito privato – e garantendo al massimo la continuità occupazionale. In linea con il principio di responsabilità gestionale unitaria sancito dalla normativa regionale, l’ASP, previo confronto con le organizzazioni sindacali, si impegna su questo versante prevedendo strumenti, percorsi e regolamenti per gestire al meglio le selezioni del personale, in modo coerente rispetto alla valorizzazione dell’esperienza e delle professionalità maturate dai lavoratori e dalle lavoratrici.

L’orientamento condiviso dai sindacati confederali e dei pensionati, nonché dalle istituzioni è questo, in sintesi: re-internalizzare la gestione pubblica della CRA Il

---

<sup>17</sup> “Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge” (art. 97, comma terzo della Costituzione).

Fontanone e salvaguardare i posti di lavoro di chi opera all'interno della residenza per anziani.

L'accordo non ha trovato applicazione.

Il gestore privato di questa struttura, "Cooperativa Sociale In Cammino", naturalmente, vorrebbe rivedere l'accreditamento rinnovato. La scelta di riportare la gestione pubblica rappresenta un elemento di rottura. Gli atti conseguenti all'accordo in esame, datato 9 giugno 2020, vengono impugnati dal soggetto privato dando vita ad una serie di ricorsi, che fanno sì che oggi la vicenda sia ancora bloccata; a ciò si aggiunge un altro complice: la pandemia.

La risoluzione viene rimandata alla fine del 2022.

Al 9 giugno 2020 il mandato del sindaco Giovanni Malpezzi è in scadenza. Il 20 e 21 settembre 2020 i cittadini di Faenza sono chiamati alle urne ed eleggono Massimo Isola. La CGIL si vuole sincerare che per la nuova giunta l'orientamento sul tema dell'accreditamento all'ASP sia il medesimo della precedente: la nuova amministrazione conferma gli impegni presi. Questo ha rappresentato un motivo di rallentamento per l'accordo in esame, in quanto la fase post elezioni è stata caratterizzata da incontri e nuove interlocuzioni. Altro motivo di decelerazione è stato ovviamente il Covid 19. Non solo per evidenti questioni legate a metodi di discussione e nuove priorità, ma anche per avvenimenti della struttura stessa. Il Covid 19 ha rappresentato un elemento di complessità perché nella CRA in oggetto si sono verificati casi di contagio e veri e propri focolai. Era impensabile cambiare la gestione in una fase in cui le strutture residenziali per anziani erano di fatto blindate; peraltro, questo è stato uno degli elementi che la Cooperazione ha usato nel ricorso: la sicurezza legata alle misure di contenimento al contagio.

Ma, citiamo gli atti per ordine.

Già nel maggio 2020, giorno 28, il Comitato di Distretto decide sulla proroga degli accreditamenti per tutte le strutture socio – sanitarie in sede di pianificazione territoriale, eccezion fatta per la CRA "Il Fontanone", ne prende atto la Determinazione Dirigenziale n.3760 (28/12/2020) l'Unione della Romagna Faentina con la quale dà concretizzazione alla concessione di proroga di accreditamento definitivo per i servizi socio – sanitari fino al 31 dicembre 2022 (utilizzando quindi 2 dei 5 anni previsti dalla normativa sull'accreditamento), sulla base della nota regionale PG n. 825808.

La delibera di Giunta dell'unione n.148 del 12/11/2020 demanda al Settore Servizi alla Comunità l'avvio dell'istruttoria per valutare la possibilità di affidare all'ASP della

Romagna Faentina la gestione del servizio di Casa Residenza per Anziani non autosufficienti “Il Fontanone”.

Al 3/12/2020 si dà esecuzione all'avvio di procedimento per l'accreditamento provvisorio del servizio sopra citato all'ASP, con decorrenza 01/01/2021, tramite invito diretto all'Azienda Servizi alla Persona di produrre entro 30 giorni la proposta di accreditamento provvisorio e la dovuta documentazione. Materiale oggetto di valutazione da parte dell'organismo tecnico di ambito provinciale.

Viene comunicato, in data 18/12/2020, ai gestori temporanei “In Cammino”, “Zerocento” e “C.A.D.I.” e all'ASP che l'Unione della Romagna Faentina vuole avvalersi della proroga tecnica del servizio fino al 31/03/2021 come previsto dal protocollo AUSL n. 9858 del 18 dicembre 2018.

Siamo al 12 marzo 2021: si procede ad affidare all'ASP la gestione de “Il Fontanone” sito in viale Stradone nr. 7 a Faenza, poiché in data 19 febbraio l'OTAP con atto protocollato nr. 13866 ne dà parere positivo.

Qui nasce un contenzioso tra le parti e con la determina nr. 497 si dispone un'ulteriore proroga del servizio a favore della Cooperativa In Cammino, fino al 31/08/2021, in attesa delle risultanze del Tribunale. La Terza Sezione del Consiglio di Stato con propria sentenza nr. 4836 si pronuncia nel diniego di proroga, risultando difforme rispetto ai contenuti della PG/2019/0825808 del 06/11/2021 diramata dalla Regione Emilia-Romagna. Con la stessa sentenza annulla gli atti dell'Unione della Romagna Faentina sopra citati: n. 148 del 12/11/2020 e determinazioni n. 2971 del 03/12/2020 e n. 497 del 12/03/2021 nonché il provvedimento del 30 giugno 2020 del Comitato di Distretto, in relazione alla decisione di non concedere la proroga dell'accreditamento all'ATI con capogruppo la Cooperativa In Cammino. Al TAR Emilia-Romagna si rileva appello nr. 445/2021 e l'udienza è fissata per il prossimo 2 dicembre 2021, ma gli esiti sono prevedibilmente avversi nei confronti dell'Unione della Romagna Faentina. Pertanto, si procede ad uniformare l'accreditamento della CRA Il Fontanone alle altre strutture socio – sanitarie: 31/12/2022 a favore del soggetto privato esistente, mantenendo quindi, i rapporti negoziali in essere con l'ATI costituita tra le cooperative “In Cammino”, “Zerocento” e “C.A.D.I.”.

Si tratta della Determina Dirigenziale nr. 2269 datata 2 settembre 2021, che in definitiva sposta la discussione sulla re-internalizzazione della gestione pubblica di una realtà importante come quella de “Il Fontanone” alla fine del 2022.

### **3.11.3 - Conclusione**

La regione ha provato a mettere ordine ad un sistema già fortemente caratterizzato da un'ampia presenza del privato: prima delle procedure di accreditamento, la gestione delle strutture socio - sanitarie si basava su un sistema di aste da riorganizzare ogni 2 anni. Aste al ribasso sui prezzi, che voleva sicuramente dire prezzi stracciati in termini di rette per gli utenti delle strutture, ma contemporaneamente significava far pagare una parte di retta agli stessi lavoratori ai quali non era garantito un salario equo ed omogeneo. La procedura di accreditamento permette una qualificazione migliore dei servizi, una più fedele mappatura delle strutture presenti sul territorio, e una maggiore trasparenza dell'azione pubblica.

In questo caso, la volontà era di riaffidare al soggetto pubblico la gestione di una struttura residenziale anziani importante per Faenza e salvaguardare i lavoratori e le lavoratrici de "Il Fontanone", i quali peraltro sono stati coinvolti nel percorso, nelle categorie CGIL di Funzione Pubblica e NIDIL.

Come si arriverà al 2022? Quali modalità per il rinnovo dell'accREDITamento? Come lavorare con le parti per ottenere il riequilibrio gestionale del pubblico?

Questi sono i punti cruciali, in una vicenda che assume una rilevanza anche di livello regionale.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Riferimenti:

- Atti di Giunta dell'Unione della Romagna Faentina.
- Normativa Regionale.
- Media (Ravenna Notizie, Ravenna Web tv).
- Sito Ufficiale CGIL e CISL.
- Carta dei servizi de "Il Fontanone".



## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il triennio preso in considerazione da questo quarto rapporto sulla contrattazione territoriale in Emilia-Romagna è davvero molto particolare.

Il 2018, il 2019 e il 2020 sono stati infatti tre anni ciascuno per motivi diversi con caratteri molto peculiari, difficilmente confrontabili tra di loro e anche con gli anni che li hanno preceduti.

Il 2018 è stato, dopo la crisi del 2008-2012, l'ultimo di tre anni di importante crescita dell'economia regionale (+5,5% nel triennio) così come, in modo comunque più contenuto, di quella nazionale (+3,9% sempre nel triennio).

Il 2019 è stato caratterizzato invece da un'evidente decelerazione della crescita economica un po' a tutti i livelli: in Italia non si è andati oltre un modestissimo +0,3% di aumento del PIL, che in Emilia-Romagna si è tradotto in un appena più consistente +0,7%. Un anno già di per sé problematico, dunque, per di più contrassegnato in molte realtà comunali da elezioni amministrative, nelle quali le forze di centro-destra e in particolare la Lega, generalmente poco inclini al confronto con il sindacato, sono state mediamente le più premiate. Un quadro quindi complessivamente meno favorevole alla contrattazione territoriale rispetto agli anni precedenti e di questo in qualche misura ha risentito, sia nazionalmente sia regionalmente, il volume degli accordi o dei verbali sottoscritti.

Il 2020, poi, è stato come è noto un anno anomalo per eccellenza, a causa degli effetti della pandemia sviluppatasi fin dai suoi primi mesi. Come abbiamo visto nel capitolo iniziale, questo ha comportato non solo una forte riduzione degli accordi sottoscritti, ma anche un sostanziale mutamento dei temi affrontati.

È possibile, pur in questa forte differenziazione riscontrabile tra i diversi anni, rintracciare qualche linea di tendenza di carattere generale?

Ci sono diversi segnali che sembrano indicare importanti linee evolutive rispetto sia alla natura dei temi affrontati, sia alle modalità con le quali questo avviene. La contrattazione territoriale è nata, infatti, notoriamente, come contrattazione soprattutto delle politiche sociali e welfaristiche delle amministrazioni locali. Proprio per questo, il suo momento di maggiore concentrazione temporale riguardava solitamente la definizione dei bilanci annuali di previsione, che avviene normalmente a fine anno o nelle primissime settimane di quello entrante.



Assistiamo invece ad una contrattazione che assume sempre più spesso come interlocutori/controparti non più soltanto i singoli comuni, ma ad esempio le aziende sanitarie (vedi lo studio di caso n.4), i distretti socio-sanitari (studio di caso n.8), unioni di più comuni (studi di caso n.5 e n.11) o addirittura un insieme di soggetti costituiti in parte da pubbliche amministrazioni, in parte da varie associazioni di rappresentanza (studi di caso n.6, n.8, n.10).

È chiaro che un impulso in questa direzione è giunto anche dalla sottoscrizione a livello regionale del Patto del Lavoro, avvenuta nel 2015, a cui poi ha fatto seguito a fine 2020 il Patto regionale per il Lavoro e il Clima, entrambi sottoscritti da un folto gruppo di soggetti pubblici e associativi. Il sindacato, e la Cgil in particolare, hanno inoltre sempre guardato con favore ai processi associativi tra Comuni e l'impressione, come si rileva anche dalle analisi di carattere nazionale<sup>19</sup>, è che in presenza di tali processi prenda corpo anche una maggiore propensione al confronto con il sindacato.

Contestualmente al cambiamento dei soggetti del confronto, sono cambiati anche i tempi della contrattazione, che ormai tendono a spaziare in tutto l'arco dell'anno. Nel 2020, anno della pandemia, questo è stato particolarmente evidente e ha motivazioni facilmente comprensibili: da un lato le difficoltà di comunicazione vissute nella fase più rigida del lockdown, dall'altro la necessità di far fronte in tempi brevi ad emergenze del tutto prive di riscontro nell'esperienza precedente. Ma, al di là di questa situazione eccezionale, si può dire che comunque stava già avvenendo un cambiamento tale da portare in diverse realtà la contrattazione con le amministrazioni pubbliche a non concentrarsi tutta nel canonico momento della definizione dei bilanci di previsione, ma a moltiplicare nel corso dell'anno, soprattutto nei casi più evoluti, i momenti di confronto e di definizione di accordi. Siamo di fronte ad una modalità di confronto che si potrebbe definire più "dinamica" (si veda a questo proposito lo studio di caso n.7, relativo al comune di Bologna).

Terza linea evolutiva, assolutamente coerente con le prime due, è quella che riguarda le tematiche affrontate. Anche da questo punto di vista il 2020 ha rappresentato una specie di rivoluzione, come era facile attendersi, con i temi più tradizionali – imposte e tasse locali e bilanci di previsione annuale – che hanno perso terreno a vantaggio di questioni di carattere più direttamente socio-assistenziale: la condizione abitativa, il contrasto alla povertà, prestazioni e servizi rivolti a specifici settori di cittadini in una condizione di difficoltà. Ma già nel 2019 temi meno tradizionali, come gli interventi di carattere ambientale o la pianificazione e gestione del territorio, avevano trovato uno

---

<sup>19</sup> Fondazione di Vittorio, Dodicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale, dicembre 2021.

spazio crescente. Le stesse politiche di sviluppo e di investimento, rimaste per lungo tempo fuori dal radar della contrattazione territoriale, avevano già trovato un'attenzione crescente. Lo avevamo segnalato del resto anche nel nostro precedente rapporto sulla contrattazione territoriale in Emilia-Romagna, che prendeva in esame gli anni centrali dello scorso decennio: sotto l'impulso del Patto regionale per il Lavoro un po' tutta la contrattazione territoriale tendeva a spostare il proprio baricentro originario, inglobando sempre più spesso temi che esulano dalla dimensione strettamente socio-assistenziale. Occorre aggiungere che accanto al Patto per il Lavoro sono intervenuti anche altri accordi di livello regionale che, pur riguardando materie più specifiche, spesso ne erano diretta derivazione e che hanno contribuito anch'essi ad accentuare questa tendenza. È sicuramente il caso ad esempio del Protocollo sugli appalti sottoscritto dal sindacato con Intercenter, la centrale unica di committenza regionale.

Si può dire senz'altro che questa tendenza non si è arrestata negli ultimi anni ed è anzi facile prevedere che sarà interessata nell'immediato futuro da un ulteriore rafforzamento, in connessione non solo con l'implementazione del nuovo Patto per il Lavoro e per il Clima, ma anche con la realizzazione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e da diversi strumenti di finanziamento aggiuntivi, compresi i Fondi Strutturali Europei.

Si tratta di linee evolutive di sicuro interesse, che corrispondono del resto a obiettivi e indirizzi attorno ai quali da tempo la Cgil, e quella emiliano-romagnola in modo particolare, hanno concentrato il proprio impegno.

Proprio l'affermarsi di questa evoluzione richiama però la necessità di superare alcuni scogli, alcuni limiti che ancora costituiscono un freno al pieno dispiegarsi delle potenzialità della contrattazione territoriale.

C'è in primo luogo un tema che riguarda l'adeguatezza delle competenze di chi svolge questo tipo di contrattazione: le tematiche sono ampie, le competenze richieste sono multidisciplinari, la stessa lettura e comprensione dei documenti di bilancio presenta difficoltà non facilmente sormontabili da chi è profano della materia. Non basta l'apprendimento sul campo, è probabilmente necessario accompagnarlo con uno specifico sostegno di carattere formativo.

Ancora mediamente troppo limitato appare inoltre il coinvolgimento dell'insieme della organizzazione attorno a questo tipo di contrattazione, che risulta tuttora troppo spesso delegata agli "esperti" o ai responsabili individuati nei gruppi dirigenti confederali. Recuperare anche in questo campo il metodo, lungamente sperimentato nelle trattative sindacali, di paziente costruzione delle richieste e di trasparente svolgimento della

trattativa, magari anche attraverso la formalizzazione di una delegazione trattante, darebbe sicuramente più spessore alla trattativa e forse anche ai suoi esiti. Ovvio che in presenza di una contrattazione segmentata per tempi, per modalità e per materie, quale quella che abbiamo definito “dinamica”, anche le forme di coinvolgimento dell’Organizzazione dovranno trovare forme flessibili e variabili.

Ultimo punto ancora non pienamente portato a maturazione riguarda il rapporto tra la contrattazione territoriale e le altre forme di contrattazione, prevalentemente quella di carattere aziendale, che si sviluppano sul territorio. È un tema di carattere totalmente endosindacale: non si tratta di mettere in discussione l’autonomia e la titolarità dei soggetti, principalmente le R.S.U., che esercitano il proprio ruolo contrattuale, ma di favorire forme di raccordo, momenti di confronto, occasioni di coordinamento che possono contribuire a realizzare risultati di interesse comune dei lavoratori, dei pensionati e in generale della popolazione di riferimento.

Date queste premesse, è evidente che sarà di grande interesse vedere come la contrattazione territoriale si svilupperà nei prossimi anni, a partire dal 2021 e dal 2022, cioè nella fase di uscita dalla stretta più acuta dell’emergenza da coronavirus e contemporaneamente di implementazione, di “messa a terra” della importante mole di investimenti finanziati in vario modo soprattutto dall’Unione Europea. Proseguirà l’evoluzione virtuosa a cui abbiamo assistito negli ultimi anni o subirà una fase di blocco e di assestamento? Continuerà a crescere dentro il sindacato l’importanza attribuita a questa specifica forma di esercizio della contrattazione? Riuscirà il sindacato attraverso di essa a far sentire la propria voce sulle grandi scelte di indirizzo che determinano nel tempo le possibilità di crescita di ogni realtà territoriale?

In questo rapporto si evidenzia come esistano tutte le premesse perché sia possibile dare a queste domande una risposta positiva.

Ma come sempre nulla si può dare per scontato e sarà decisiva la quantità e qualità dell’impegno che si saprà mettere in campo.



**L'IRES Emilia-Romagna, Istituto di Ricerche Economiche e Sociali, nasce nel 1982 per volontà della CGIL dell'Emilia-Romagna.**

**Svolge attività di ricerca, documentazione, archiviazione e elaborazione dati, collaborando con Associazioni, Istituti, Università. Promuove inoltre incontri, convegni e seminari.**

**Visita il nostro sito [www.ireser.it](http://www.ireser.it) per trovare tutti i materiali relativi alle attività svolte, per scaricare tutti i rapporti di ricerca e per saperne di più.**

**IRES EMILIA-ROMAGNA  
Istituto di Ricerche Economiche e Sociali  
Via Marconi 69, 40122 Bologna, Italy  
Mail: [comunicazione.ires@er.cgil.it](mailto:comunicazione.ires@er.cgil.it)  
Web: [www.ireser.it](http://www.ireser.it)**