

Sezione II

STRUTTURA E CONTENUTI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE

SOMMARIO: *Descrizione del campione e quadro di sintesi.* – 1. Inquadramento del fenomeno. – 2. Natura giuridica degli accordi sociali. – 2.1. Tipologia di accordi. – 2.2. Livello negoziale. – 2.3. Procedure negoziali. – 2.4. Rapporto con fonti legislative e fonti contrattuali di altro livello. – 2.5. Efficacia soggettiva ed efficacia temporale. – 2.6. Clausole di esigibilità. – 2.7. Competenza giudiziaria. – 3. Politiche dello sviluppo. – 3.1. Sistema produttivo. – 3.2. Infrastrutture, trasporti, urbanistica. – 3.3. Cultura e turismo. – 4. Tutela del territorio e politiche ambientali. – 4.1. Politiche ambientali: dissesto idrogeologico ed alluvioni. Politiche di prevenzione. – 4.2. Politiche energetiche. – 4.3. Rifiuti. – 5. Politiche del lavoro. – 6. Politiche socio-sanitarie, di welfare e sicurezza. – 7. Sussidi, misure di contrasto alla povertà e politiche per l'inclusione sociale. – 7.1. Politiche abitative. – 7.2. Scuola e servizi per l'infanzia. – 7.3. Politiche giovanili e disagio minorile. – 7.4. Servizi per gli anziani. – 7.5. Sanità. – 7.6. Politiche per la disabilità. – 7.7. Immigrazione e integrazione. – 8. Sistema tributario e fiscale. – 8.1. Imposte sul patrimonio immobiliare: IMU e TASI. – 8.2. Imposta sui rifiuti: TARI. – 8.3. Trasparenza, semplificazione, rapporto con la cittadinanza.

Descrizione del campione e quadro di sintesi

La presente sezione del Rapporto analizza un insieme di c.d. accordi sociali territoriali raccolti nell'Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale costituito dalla Cgil e dallo Spi ⁽¹⁾. L'analisi è ripartita idealmente in due parti: la prima (§§ 1-2) dedicata all'inquadramento giuridico del fenomeno e della sua rilevanza sul piano sindacale e della rappresentanza; la seconda (§§ 3-8) alla descrizione dei contenuti regolatori degli accordi.

(1) Gli accordi sono consultabili all'indirizzo: <http://cgil.retedelsociale.it>. Si tratta di un'analisi di tipo qualitativo, rispetto alla quale gli accordi e le casistiche riportate valgono a mero titolo esemplificativo. Per un'analisi quantitativa degli istituti richiamati nel testo, si rimanda alle elaborazioni contenute nei Rapporti annuali elaborati dalla Cgil, dallo Spi e dalla Fondazione di Vittorio, consultabili all'indirizzo: http://www.spi.cgil.it/Osservatorio_nazionale_sulla_Contrattazione_sociale.

Inquadramento del fenomeno

La contrattazione sociale si configura come pratica di negoziazione, a metà strada tra la contrattazione collettiva e l'atto amministrativo. I negoziati si articolano su più livelli contrattuali. Prevalente il livello comunale. Seppur variabile, la *ratio* sottesa agli accordi è quella di migliorare il novero delle prestazioni erogate a favore della cittadinanza o di determinate categorie di cittadini. In diversi casi la contrattazione promuove iniziative volte alla tutela dei diritti e delle libertà della persona e delle imprese. La maggior parte degli accordi è sottoscritta da soggetti istituzionali e parti sociali. Si rinvengono scritture in cui le parti disciplinano le modalità pratiche di negoziazione, sia nella fase di produzione della fonte che nella fase dell'esecuzione del contratto. Una parte delle scritture si presenta sotto forma di accordi autonomi, non delegati da livelli superiori di contrattazione o da pattuizioni scritte, come i protocolli. Il campo di applicazione degli accordi si riferisce o a determinate categorie di lavoratori, o alla cittadinanza residente in una determinata area amministrativa, in ragione della materia trattata. Limitate sono le clausole che stabiliscono la durata temporale dell'accordo. Si riscontra la presenza di clausole che impegnano le parti a monitorare l'applicazione degli accordi.

Politiche dello sviluppo

Qualitativamente variegato il novero delle previsioni dedicate alla materia dello sviluppo. Non mancano ipotesi in cui le soluzioni apprestate dalle parti guardano al contesto territoriale in un'ottica di medio-lungo periodo. Là dove il tema viene disciplinato, se ne offrono declinazioni in termini d'istituti assai diversificati: dall'innovazione tecnologica alle relazioni sindacali; dalle infrastrutture materiali alle risorse energetiche alternative; dalla tutela ambientale al turismo; dalle politiche del lavoro alla valorizzazione del patrimonio culturale; dallo sviluppo dei servizi locali a quelli di cura della persona. Le previsioni che hanno ad oggetto il sistema produttivo sono influenzate dagli esiti concreti che la crisi economica ha avuto nel territorio di riferimento. Si segnalano le ipotesi di accordo in cui tra i firmatari vi sono aziende influenti sul territorio, soprattutto dal punto di vista occupazionale. In diversi accordi si dedicano previsioni al miglioramento infrastrutturale del territorio. Particolare attenzione riser-

vata alla viabilità e al traffico locale. Si segnala la presenza di accordi incidenti sul sistema turistico e culturale del territorio.

Tutela del territorio e politiche ambientali

In alcuni territori, le ricadute economiche, sociali, culturali ed educative della questione ambientale sono avvertite quali possibili orizzonti per un nuovo modello di crescita economica. Elemento determinante per l'affermazione di una nuova etica ambientale è la sensibilizzazione dei cittadini sul tema della c.d. sostenibilità ambientale. Le parti intervengono sull'illuminazione pubblica; sul sistema di conservazione, trattamento e distribuzione idrica nel territorio comunale; sulla gestione razionale dei servizi energetici e dei rifiuti, anche attraverso la premialità dei comportamenti privati virtuosi.

Politiche del lavoro

Pochi gli accordi che si soffermano sulle tematiche strettamente lavoristiche. Negli accordi che trattano il macro-tema generale, attenzione particolare si riserva, tra l'altro, alle politiche attive del lavoro; alla formazione continua; all'inserimento lavorativo delle persone disabili; ai rapporti con il sistema scolastico; alla conciliazione vita-lavoro. In alcuni accordi, si segnala l'istituzione di un Fondo anticrisi atto a consentire, temporaneamente, la conservazione del posto di lavoro per i lavoratori esposti al rischio di licenziamento o cassa integrazione. In alcuni contesti territoriali, parallelamente, sono stati attuati progetti di inclusione sociale e promozione al reinserimento lavorativo, nonché agevolazioni fiscali e tariffarie a favore dei lavoratori versanti in condizioni di mobilità o cassa integrazione. In riferimento al personale impiegato nei servizi pubblici (in caso di appalti di servizi o società partecipate), non mancano ipotesi contrattuali in cui viene disciplinata la clausola di salvaguardia o altre misure a tutela dell'occupazione e della qualità del lavoro.

Politiche socio-sanitarie, di welfare e sicurezza

In alcuni contratti emerge l'intenzione al mantenimento, al potenziamento e all'incremento della quota di progressività dei servizi a favore

delle fasce più deboli della popolazione. L'azione delle parti sociali ed istituzionali risulta essere fortemente legata all'orientamento corrispondente in ambito comunitario. L'approccio delle parti rispetto tema, oltre che per le disponibilità economiche, varia a seconda del modello di welfare consolidatosi nel tempo in un dato territorio. Per quanto riguarda gli ambiti in cui le politiche sociali vengono ad incidere, debbono contemplarsi, tra le altre: la responsabilità familiare verso i minori; l'esclusione sociale e l'immigrazione; la cura degli anziani; l'assistenza dei disabili; il sostegno ai soggetti disoccupati; le politiche di riduzione del rischio di povertà. Tra le forme più comuni di sussidi monetari, rientrano quelle relative a bollette per i servizi o sulle utenze (quali luce, gas, acqua, telefono); l'alleggerimento dei costi di un canone di locazione o di un mutuo sulla prima casa o di una retta scolastica; il sostegno alle necessità di vitto, alloggio e vestiario, tramite la fornitura di generi di prima necessità ed abiti per il quotidiano o il lavoro. Le politiche abitative assumono principalmente la forma del sussidio, contemporaneamente venendosi a configurare in termini di provvedimenti volti a calmierare il mercato degli affitti, cui si affiancano quelli di stimolo dell'edilizia residenziale pubblica (ERP). Nell'ambito della scuola e dei servizi per l'infanzia, i Comuni intervengono soprattutto nella regolamentazione degli asili nido; dei nido per l'infanzia; delle scuole dell'infanzia; dei servizi collegati alla vita scolastica. Tra i diversi tipi di politiche dedicate ai giovani e al disagio minorile, debbono annoverarsi quelle inerenti alle politiche attive; l'alternanza scuola-lavoro; le tasse universitarie nelle spese legate alla formazione individuale; la promozione della cultura, del tempo libero, dell'orientamento personale; l'alleviamento degli effetti derivanti da trauma psico-fisico a danno del giovane; la prevenzione dall'abbandono scolastico. In alcuni contesti vengono previsti organismi per facilitare la partecipazione dei giovani alla vita pubblica. Le politiche riservate alla vecchiaia, insieme alle politiche tariffarie, trovano ampio spazio nelle disposizioni degli accordi analizzati. In materia di sanità, l'intervento delle amministrazioni locali avviene per delega del livello normativo superiore o, tutt'al più, in ottica di governance delle ricadute pratiche delle disposizioni generali in materia. In alcuni territori sono previste agevolazioni per prestazioni sanitarie e farmaci. In materia di servizi per i disabili, le disposizioni variano da quelle che prevedono interventi per l'alleviamento dei compiti familiari di cura degli stessi e i servizi di assistenza domicilia-

re e di trasporto; a quelle che contemplano progetti di attivazione della persona disabile stessa, di inserimento lavorativo, di inclusione sociale, di sensibilizzazione della cittadinanza. Alcuni Comuni, particolarmente interessati dai fenomeni migratori, mettono in atto politiche soprattutto volte all'inserimento sociale degli immigrati nella comunità. In tema di sicurezza, le misure sono di vario genere: applicazioni di sistemi di videosorveglianza; impiego più presente dei vigili comunali e dei carabinieri sul territorio; coperture assicurative per atti di criminalità soprattutto nei confronti di anziani. In tema di legalità, uno dei punti di maggiore interesse è la lotta all'evasione fiscale. Particolare attenzione viene posta anche alla gestione degli appalti e dei subappalti, ai fini del rispetto delle normative vigenti sia in ordine alla fase di bando, sia in ordine alla tutela dei lavoratori e alla prevenzione da pratiche di *dumping*.

Sussidi e altre misure di contrasto alla povertà

Gli istituti riconducibili a tale area coincidono, nella sostanza, con la forma del sussidio. In alcuni casi vengono previste delle misure di sostegno economico diretto per le persone in situazione e di grave indigenza economica. Si riscontrano ipotesi contrattuali in cui vengono istituite particolari forme di prestito monetario. Il sostegno economico alla cittadinanza assume anche la forma delle politiche dedicate alla casa e al diritto alla casa. Da sottolineare il novero delle misure concepite per alleviare gli effetti negativi della crisi sulle famiglie anche sul versante dell'assistenza alla prole, sia neonatale che adolescente. Cardinale la gamma delle disposizioni miranti ad ammortizzare il peso della riduzione generalizzata dei servizi socio-sanitari, soprattutto a discapito degli anziani.

Sistema tributario e fiscale

In materia tributaria e fiscale, i Comuni, diffusamente, lamentano la scarsità di risorse economiche e finanziarie a disposizione, a seguito delle politiche di bilancio adottate a livello nazionale. Nell'intento di non gravare la popolazione locale con ulteriore tassazione, le disposizioni hanno ad oggetto per lo più procedure di revisione della spesa istituzionale ed amministrativa. In tale ottica, le amministrazioni favoriscono general-

mente una redistribuzione del carico tariffario, soprattutto attraverso l'introduzione o un miglior utilizzo dell'indicatore ISEE ai fini del calcolo impositivo. La tendenza generale, per gli accordi inerenti all'IMU e alla TASI, è quella di confermare le vecchie aliquote, favorendo lo strumento delle detrazioni. Interessante rilevare come le categorie beneficiarie delle detrazioni siano molto differenti nei diversi Comuni. In tema di TARI, gli accordi prevedono per lo più forme di esenzione totale o parziale, nonché agevolazioni per i più bassi livelli di reddito. Tra le materie di pertinenza tipicamente amministrativa, si segnalano quegli accordi in cui si disciplina la creazione di sportelli per la semplificazione burocratica.

1. Inquadramento del fenomeno

La contrattazione sociale territoriale è una pratica di negoziazione prossimale tra attori sociali (rappresentanze sindacali, associazioni di categoria, associazionismo civico) e soggetti prevalentemente pubblici (enti locali, aziende di servizi ed aziende sanitarie locali) con l'obiettivo di integrare i servizi pubblici erogati al lavoratore-cittadino e potenziare il sistema complessivo di welfare territoriale. Gli accordi di contrattazione sociale – al netto della indubbia novità del fenomeno – paiono potersi affiancare al *genus* contrattuale collettivo tradizionalmente inteso, e quindi alla funzione giuridica, economica ed organizzativa tipicamente assolta dalla contrattazione collettiva, in buona sostanza, venendo a costituire una sua *species*, in quanto fonte integrativa ed espansiva del novero dei diritti dei lavoratori, là dove ampliano il numero dei diritti sociali e di cittadinanza ascrivibili alla persona, ed in quanto esito di un procedimento di concertazione tra soggetti pubblici e privati.

I temi oggetto di contrattazione sociale contemplanò un'ampia gamma di istituti e materie: dalla governance locale, alle politiche per lo sviluppo locale; dal sistema di finanza locale e della spesa pubblica, ai servizi pubblici locali; dalle politiche abitative a quelle socio-sanitarie.

I negoziati, d'altronde, si articolano su diversi livelli (comunale, sovra-comunale, provinciale, regionale), giacché differente è la tipologia degli interessi collettivi coinvolti, a seconda della platea dei destinatari degli interventi. Da tale prospettiva, essi vengono a configurarsi per classi tematiche omogenee, destinati ad incidere sulla sfera giuridica di un nu-

mero più o meno ampio di soggetti, individuati a seconda di un determinato *status*, variabile a seconda del livello contrattuale.

La *ratio* giuridica e gli obiettivi reali di politica sociale cui si ispirano gli accordi oggetto d'analisi, sono debitori della necessità – diffusamente avvertita dai sottoscrittori – di ridefinire in senso migliorativo i servizi del sistema sanitario locale; di negoziare maggiori livelli di equità fiscale; di contribuire all'incremento dell'occupazione; di individuare misure che possano condurre il sistema produttivo territoriale fuori dalla crisi.

Nella maggior parte dei casi, il contesto negoziale nel quale si determina il contenuto della scrittura, corrisponde a situazioni di crisi produttiva ed occupazionale, rispetto alle quali, con l'accordo, le parti intendono contribuire alla mitigazione degli effetti patologici ad esse globalmente annessi ⁽²⁾ ⁽³⁾.

Peculiare, e in un certo senso icastica del senso della contrattazione sociale, è la dichiarazione d'intenti rinvenibile nel protocollo d'intesa sui temi del welfare e socio-sanitari sottoscritto il 14 novembre 2016 tra l'azienda Usl Toscana Centro e le OO.SS. Cgil Pistoia, Spi-Cgil Toscana, Fp-Cgil Toscana e Cisl Toscana Nord; accordo con cui le parti, al netto

⁽²⁾ Un esempio è l'intesa-quadro della Regione Lombardia sottoscritta da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil del 24 aprile 2013, nella quale si legge che «in [...] fase di difficoltà economica ed occupazionale, la necessità di contemperare l'esigenza di crescita economica, attraverso ripresa e sviluppo dell'impresa con innovative e adeguate forme di risposta ai bisogni delle lavoratrici, dei lavoratori e delle famiglie, avendo attenzione anche ai cambiamenti che le stesse vivono, induce a considerare ed estendere nuovi strumenti di welfare integrativo di sostegno al reddito e di facilitazione all'accesso ai servizi, che valorizzi la responsabilità sociale dell'impresa per assicurare un complessivo sistema di tutele alle persone». Anche l'accordo-quadro sui criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga in Lombardia del 31 marzo 2014 è esplicitamente finalizzato a «sostenere il reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi economica» e a «realizzare il collegamento con gli interventi di politiche attive del lavoro».

⁽³⁾ Si veda anche l'accordo sul «pacchetto casa» dell'8 giugno 2012 stipulato tra il Comune di Geraci Siculo e la Camera del Lavoro di Petralia Sottana, la Spi-Cgil di Petralia e l'associazione Federconsumatori del comprensorio Termini-Cefalù-Madonie, che prevede misure di sostegno al reddito dei cittadini in un contesto particolare di crisi economica. Si veda, inoltre, il verbale di accordo tra Ascopiave, Ascotrade, BIM, Etra Energia, Pasubio Servizi e Veritas Energia e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil di Belluno, di Padova, di Rovigo, di Treviso, di Venezia, di Vicenza, nel quale vista la «difficile congiuntura economica», si negoziano procedure agevolate per il pagamento del gas e dell'energia elettrica per le famiglie venete con una dichiarazione ISEE al di sotto dei 20.000 euro l'anno.

del perdurare degli effetti della crisi economica, ritengono necessaria la riorganizzazione globale dell'offerta dei servizi di assistenza sanitaria alle persone in ragione della dilatazione esponenziale dei fenomeni di emarginazione sociale, del peggioramento progressivo delle condizioni di vita, dell'aumento della povertà, e dell'incremento delle malattie croniche, nonostante l'aumento generalizzato delle aspettative di vita nella popolazione ⁽⁴⁾. La *ratio*, d'altro canto, che sta alla base della maggior parte degli accordi sociali, emerge tutta in quelle clausole di stile che vengono a palesare la causa contrattuale, ossia la ragione profonda e gli interessi sottili all'incontro delle volontà sottoforma di scrittura privata. Esemplificativo è il caso dell'intesa-quadro della Regione Lombardia sottoscritta da Confapindustria e Cgil, Cisl e Uil del 24 aprile 2013, nella quale si legge che «la contrattazione territoriale e aziendale rappresentano lo strumento privilegiato di coinvolgimento oltre che delle parti sociali, anche delle istituzioni e delle associazioni del terzo settore», risultando strumenti determinanti ai fini «della costruzione di una rete di tutele di protezione integrate» a favore di un dato territorio.

Non è un caso, naturalmente, che in molti casi la contrattazione si sviluppi nel senso della promozione di iniziative volte alla tutela della persona che già hanno preso forma in territori limitrofi: proprio alla logica della costruzione di reti territoriali più ampie possibili risponde la contaminazione reciproca tra pattuizioni ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Sul punto, si veda il protocollo d'intesa sottoscritto il 5 dicembre 2016 tra l'Azienda Usl Toscana Sud Est e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil dei Comuni di Siena, Arezzo e Grosseto.

⁽⁵⁾ Si veda l'intesa sottoscritta nel 2013 per la redazione del Piano regionale 2014-2018 per la promozione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro sottoscritto dalla Regione Lombardia e i rappresentanti del partenariato economico-sociale, istituzionale e degli enti preposti all'attuazione e alla vigilanza della normativa in materia di sicurezza; nonché il protocollo d'intesa sottoscritto il 14 aprile 2016 tra la Regione Toscana e le OO.SS. confederali regionali Cgil, Cisl, Uil e Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uilp-Uil della Toscana. Cfr., altresì, il protocollo d'intesa sottoscritto nel 2014 dal Comune di Pesaro, dal Comune di Fano, dall'Amministrazione provinciale di Pesaro ed Urbino e delle organizzazioni di rappresentanza Confindustria, Confapi, CNA, Confcommercio, Confescenti, Confartigianato, Legacoop, Confcooperative e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil.

2. Natura giuridica degli accordi sociali

In riferimento ad un possibile inquadramento giuridico degli accordi sociali, l'alternativa che pare prospettarsi è quella tra l'intenderli o meri contratti collettivi di diritto comune, dispieganti la propria efficacia tra determinati soggetti in conformità alle norme del Codice civile sui negozi privatistici (articoli 1322 ss. c.c.); ovvero accordi di natura squisitamente politico-programmatica, concertativa in altre parole, privi dei caratteri minimi dell'obbligatorietà, della doverosità e dell'esecutività ascrivibili al contratto di diritto comune: accordi, cioè, che per quanto formalmente caratterizzati dalla presenza di attori sociali, sono in grado di incidere sui rapporti tra la pubblica amministrazione, da un lato, e i diritti e gli obblighi della cittadinanza, dall'altro, non più di quanto già sia capace di incidere il contenuto di un provvedimento tipicamente amministrativo, rispetto alla configurazione di determinate situazioni soggettive, connesse alla regolamentazione di dati istituti e materie.

Il nodo ermeneutico cui pone di fronte la contrattazione sociale viene ad identificarsi, in fin dei conti, con il dubbio se, a tale forma contrattuale, possa o meno riconoscersi un'autonomia concettuale specifica in seno al più ampio genere della contrattazione collettiva di diritto comune, semplicemente in virtù della legittima aspirazione delle parti sociali firmatarie a partecipare alla disciplina di materie ed istituti che la Costituzione, la legge costituzionale od ordinaria assegnano invece agli enti locali (chiamati a darvi regolamentazione tramite atti amministrativi, di natura pubblicistica). In altri termini, viene da chiedersi: i "contratti sociali", sottoscritti tra soggetti pubblici e soggetti privati, equivalgono a fonti di produzione pattizia, ossia realmente concordata tra enti pubblici (Comuni, Province, Regioni) ed enti privati (sindacati ed associazioni di categoria), che si trovano in una situazione di uguaglianza sostanziale, fondata su parità di poteri contrattuali; oppure rappresentano, piuttosto, una forma di concertazione politica, una sorta di strumento di "pacificazione istituzionale" sbilanciata a favore del pubblico, in cui la firma delle parti sociali nulla aggiunge rispetto alla produzione di un contenuto coercitivo dell'atto, per potere, ruolo e competenze, tutto da doversi intestare in capo all'ente per legge deputato alla sua emanazione?

Posto che, *ex* articoli 9 e 11, legge n. 241/1990 ⁽⁶⁾, nulla osta ad una amministrazione di stipulare contratti di natura privatistica, financo atipici, e dunque di agire quale soggetto di diritto privato, deve osservarsi che la regolazione di molte delle materie trattate dai contratti in questione sono di esclusiva competenza degli organi ad indirizzo politico o amministrativo degli enti locali. Un esempio è fornito dall'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000, che disciplina la funzione e le materie di esclusiva competenza del consiglio comunale, il quale in materia di finanza locale ha potere decisionale rispetto all'istituzione e all'ordinamento dei tributi, alla disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi, nonché rispetto alla determinazione di spese che impegnino i bilanci: tutte materie, quest'ultime, ampiamente disciplinate negli accordi analizzati in questa sede ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ L'art. 11 della l. n. 241/1990, al comma 1, più esattamente, prevede che «l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo».

⁽⁷⁾ Al Consiglio comunale spetta l'individuazione delle linee programmatiche della politica fiscale dell'ente, mentre all'organo esecutivo (la Giunta comunale) spetta l'attuazione in concreto della programmazione economico-finanziaria e il perseguimento degli obiettivi di bilancio. Rispetto alla materia fiscale, non diversamente da altre materie, viene appunto da domandarsi quale interesse, quale competenza, quale potere e quali spazi abbia il sindacato nel processo di formazione dell'atto amministrativo. Tra gli accordi che meglio si prestano a chiarire le problematiche sopra evidenziate sono i seguenti, possono annoverarsi: a) il verbale di accordo tra Ascopiave, Ascotrade, BIM, Etra Energia, Pasubio Servizi e Veritas Energia e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil di Belluno, di Padova, di Rovigo, di Treviso, di Venezia, di Vicenza, nel quale si negoziano procedure agevolate per il pagamento del gas e dell'energia elettrica per le famiglie venete con una dichiarazione ISEE al di sotto dei 20.000 euro l'anno poiché queste «continuano ad incontrare notevoli difficoltà a far quadrare il proprio bilancio mensile»; b) il Verbale d'incontro tra il Sindaco del Comune di Trevi nel Lazio e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil locali, insieme anche alle organizzazioni Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil pensionati del 14 giugno 2013, che relativamente all'attuazione del regolamento per il versamento della Tares individua «una fascia di esenzione per i soggetti economicamente o socialmente svantaggiati»; c) l'accordo sul «pacchetto casa» dell'8 giugno 2012 stipulato tra il Comune di Geraci Siculo e la Camera del Lavoro di Petralia Sottana, la Spi-Cgil di Petralia e l'associazione Federconsumatori del comprensorio Termini-Cefalù-Madonie che prevede «la esenzione dal pagamento della addizionale irpef comunale, per i redditi 2011, compresi nel limite annuo di 10.000 euro».

In simili casi (ovvero nei casi in cui, in ordine alla regolazione di materie di pertinenza pubblica, la firma delle rappresentanze sociali si accompagna a quella dell'ente pubblico), il contratto pare atteggiarsi, più che ad ipotesi atipica di contrattazione collettiva o di provvedimento amministrativo, a scrittura privata causalmente ascrivibile ad una funzione concertativa, più specificatamente di concertazione sociale, venendo a coincidere, ossia, con un metodo di governo pubblico, tramite il quale l'ente locale ricerca la partecipazione delle forze sociali nella elaborazione e nell'attuazione delle politiche dello sviluppo, sia nelle sedi istituzionali di concertazione, sia nella pratica di accordi e protocolli d'intesa. Ciò, vuoi per ragioni connesse alla debolezza degli organi esecutivi in seno alla comunità locale, in un certo senso obbligati alla ricerca di un consenso più ampio possibile tra gli attori politici, strumentale alla preservazione dell'azione pubblica da eventuali veti; vuoi, al contrario, per consacrare l'azione politica delle istituzioni (già accertata nel tessuto sociale) in modalità ancor più partecipate, anche laddove esse, magari presentandosi solide agli occhi della cittadinanza, necessiterebbero affatto del benessere delle rappresentanze sociali private. In tale ultima evenienza, è intuitivo che le pratiche di concertazione verrebbero a fungere niente più che da strategia di prevenzione da eventuali interferenze nell'attuazione delle politiche di sviluppo programmate dalle amministrazioni, e da attuarsi nel tempo. Da questa angolatura, peraltro, permangono perplessità rispetto alla reale natura giuridica della scrittura, almeno in quelle ipotesi in cui, data la materia, la sottoscrizione delle parti sociali non è in grado di rendere l'effettiva partecipazione delle stesse alla formazione del suo contenuto, destinato per di più all'intera cittadinanza, e non solo a determinati lavoratori: ciò, soprattutto, in ordine a quelle materie che la legge intesta esclusivamente al potere pubblico, affinché se ne fornisca regolamentazione indistintamente a favore di un'intera comunità territoriale.

Di converso, il discorso pare mutare quando il contratto sociale venga a disciplinare istituti (ad esempio ammortizzatori sociali, welfare, politiche attive del lavoro) tipicamente connessi – oltre che a un preciso interesse sindacale verso i lavoratori formalmente rappresentati in un dato contesto aziendale – al terreno su cui influisce tipicamente la contrattazione collettiva: la tutela del lavoro e dell'occupazione verso una platea individuata di destinatari. In simili ipotesi, invertendosi la logica dello scambio, la partecipazione di un attore pubblico locale alla scrittura pri-

vata, parrebbe riprodurre – oltreché che quello, ordinario, di concertazione sociale riservata alla gestione delle crisi di siti produttivi strategici per lo sviluppo di un dato territorio – lo schema dell’attrazione del ruolo del pubblico nella sfera del ruolo privato (per quanto collettivo) degli attori sociali, rispetto ai propri rappresentati, siano essi lavoratori, siano essi imprese.

Le osservazioni qui riportate contribuiscono a gettare una luce, allora, sull’evoluzione del senso giuridico e politico dell’autonomia contrattuale del sindacato e delle associazioni di categoria, nel corso degli anni estesasi progressivamente fino ad “invadere” terreni un tempo di pertinenza strettamente pubblicistica. Davanti alle turbolenze post-crisi, può sostenersi, si è assistito ad un graduale incremento dell’utilizzo del meccanismo convenzionale nello svolgimento dell’attività amministrativa (stipulazione di accordi, protocolli, ecc.): ciò, nella convinzione che gli strumenti fondati sul consenso istituzionale – sfocianti in un accordo con rappresentanze sociali – garantiscano un maggior grado di effettività della volontà dell’ente nel tessuto sociale, giacché capaci di attenuare il rischio di conflitti istituzionali più di quanto consentano le tipiche logiche di reciproca inferenza, interferenza e condizionamento ascrivibili ai rapporti di forza tra poteri ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Questa tendenza la si ricava anche dalla modifica della legge sul procedimento amministrativo; in effetti, dall’art. 11 è stato espunto l’inciso secondo cui la pubblica amministrazione poteva stipulare accordi «nei soli casi previsti dalla legge» (inciso abolito dalla l. n. 15/2005), lasciandosi all’ente pubblico la libertà di poter valutare l’opportunità o meno dell’accordo, in ottica di autonomia e discrezionalità. Il ricorso alla contrattazione, in luogo dell’esercizio del potere autoritativo amministrativo, sembra evidenzia un’inversione nei termini del rapporto tra pubblica amministrazione e generalità dei consociati, sempre più coinvolti, per il tramite delle rappresentanze sociali, nella elaborazione e nell’attuazione delle scelte amministrative. Un esempio concreto di quanto detto è l’accordo sottoscritto il 10 luglio 2009 tra la Provincia di Roma e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil, con il quale l’ente locale si impegna al «risparmio idrico e il miglioramento delle acque, senza aumentare le tariffe per l’acqua potabile praticata dalle famiglie», alla redazione di un programma di lavori per la manutenzione delle scuole, alla realizzazione di una procedura per l’accesso al credito per le piccole e medie imprese, a delle azioni concrete con l’usura ed il racket, ad incrementare le risorse finanziare per la *family card* utile ad aiutare le «famiglie numerose a basso reddito», a realizzare interventi per l’immigrazione, gestendo adeguatamente i fondi e garantendo un percorso di formazione professionale, interventi a sostegno delle iniziative culturali.

2.1. Tipologia di accordi

Gli accordi analizzati, nella maggior parte dei casi, vedono come parti soggetti prevalentemente pubblici (tra cui gli enti locali e le aziende sanitarie), ed OO.SS. ed associazioni di rappresentanza delle imprese di settore. Si tratta di accordi che, per lo più, hanno la funzione e l'obiettivo di:

- a) gestire, attraverso procedure specifiche, le situazioni di crisi occupazionale in determinati territori ⁽⁹⁾, attraverso la previsione di linee guida che individuino il campo di applicazione e regolino la fruizione degli ammortizzatori sociali ⁽¹⁰⁾ ovvero di reti di politiche attive ⁽¹¹⁾;

⁽⁹⁾ Accordo-quadro sui criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga in Lombardia del 31 marzo 2014 sottoscritto dall'Assessorato al lavoro della Regione Lombardia, le associazioni datoriali CLAAI, CNA, Compagnia delle Opere, Confagricoltura Lombardia, Confapindustria Lombardia, Confcooperative Lombardia, Confesercenti, Confindustria Lombardia, Federazione Regionale Coltivatori diretti, Legacoop Lombardia e le OO.SS. Cgil, Cisl, Uil, Cisl e Confsal. Si veda anche l'accordo 29 novembre 2011 stipulato tra la Regione Veneto, Confindustria, Veneto, Confapi Veneto, Confartigianato Veneto, FederArtigiani Casa Veneto, CNA e Veneto, Coldiretti Veneto, CIA Veneto, Confagricoltura Veneto, Confcommercio Veneto, Confesercenti Veneto, Federclai Veneto, Confcooperative Veneto, Legacooperative Veneto, ConsilpConfprofessioni Veneto e le OO.SS. Cgil Veneto, Cisl Veneto, Cisl Veneto, Ugl Veneto e Confsal Veneto per l'approvazione delle linee guida per l'applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2012. Si veda il verbale di accordo per la richiesta di estensione CIG in deroga sottoscritto il 31 marzo 2011 dalla Regione Lazio, le OO.SS. di Roma e del Lazio Cigl, Cisl, Uil e Ugl e dalle associazioni di rappresentanza delle imprese di settore di Roma e del Lazio CNA, Confcommercio, Legacoop, Confcooperative, Federlazio, Confindustria, Unindustria. Il medesimo accordo è stato rinnovato nel 2012, nel 2013 e nel 2014.

⁽¹⁰⁾ È il caso dell'accordo per la gestione delle crisi occupazionali nei settori produttivi dell'oreficeria, dell'abbigliamento, del tessile-maglieria, delle pelli-calzature nell'area territoriale della Provincia di Arezzo, stipulato nel 2005 da Direzione Regionale del Lavoro, Provincia di Arezzo, Direzione Provinciale del Lavoro di Arezzo, API Toscana, Confartigianato, CNA, Associazione Industriali, Cgil, Cisl e Uil. L'accordo definisce le modalità dell'erogazione in deroga del trattamento di integrazione salariale straordinaria e della indennità di mobilità a favore dei dipendenti delle imprese artigiane e delle imprese industriali fino a 15 dipendenti. È, altresì, il caso dell'accordo ammortizzatori sociali in deroga settore agricolo-Regione Umbria, stipulato nel 2011 da Assessorato al lavoro e alla formazione professionale della Regione Umbria, CGIL Umbria, CISL Umbria, UIL Umbria, UGL Umbria, Lega Coop regionale, Confcooperative regionale, Confagricoltura Regionale, CIA Umbria, Coldiretti Regionale, Provincia di Perugia, Provincia di Terni, Inps Regionale Umbria, Direzione Regionale del Lavoro di Perugia e Italia Lavoro, e volto a definire un trattamento straordinario di integrazione salariale

- b) regolare la gestione dei servizi pubblici erogati e l'organizzazione dell'assistenza offerta dal servizio sanitario regionale ⁽¹²⁾;
- c) indirizzare ed incidere sulla determinazione della spesa degli enti locali e della qualità dei servizi offerti in un dato territorio ⁽¹³⁾;

in deroga a favore dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro agricoli e dalle cooperative agricole.

⁽¹¹⁾ È il caso peculiare dell'accordo di rete territoriale in favore dei lavoratori Italcementi, stipulato nel 2016 da Provincia di Bergamo, Comune di Bergamo, ARIFL-Regione Lombardia, Italcementi, Confindustria Bergamo, FILLEA CGIL, FILCA Cisl, FENEAL UIL e RSU relative. La Rete territoriale, composta dai soggetti firmatari e coordinata dalla Provincia di Bergamo, ha l'obiettivo di promuovere la realizzazione di misure e interventi di politica attiva del lavoro, integrando quelli resi disponibili da Regione Lombardia con gli strumenti previsti dal Piano Sociale Italcementi (piano approvato con specifico accordo tra l'azienda e OO.SS.). Il Piano prevede l'attivazione di percorsi di ricollocazione e riqualificazione individuali e/o di gruppo, di cui sono destinatari i lavoratori che aderiranno alla mobilità non oppositiva, i lavoratori in CIGS, e i lavoratori dell'indotto in esubero. Per il buon esito dei percorsi descritti, la rete favorisce il *matching* tra imprese del territorio e profili professionali disponibili di Italcementi. Da segnalare che per l'entrata in vigore del Piano, si è resa necessaria una previa ratifica referendaria dell'ipotesi di accordo raggiunta da azienda e rappresentanti dei lavoratori. Per ciascun lavoratore coinvolto, è previsto il conferimento di una "dote complessiva individuale" da 63.000 euro. Essa si compone di "quattro pilastri": una "dote incentivo" corrisposta *una tantum* al dipendente (in aggiunta al preavviso e al gettone per carichi familiari); una "dote formazione", che consiste in un budget a disposizione del lavoratore per iniziative formative; una "dote inserimento" corrisposta *una tantum* a favore degli operatori del mercato del lavoro che realizzano un inserimento a tempo indeterminato; una "dote assunzione", cioè un bonus triennale a favore del nuovo datore di lavoro che perfeziona l'assunzione a tempo indeterminato presso l'ex Italcementi.

⁽¹²⁾ Ad esempio, sull'adeguatezza dell'offerta assistenziale sanitaria, cfr. accordo 17 dicembre 2012 tra la Regione Liguria e le organizzazioni confederali Cgil, Cisl e Uil; accordo in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria e sociale del 15 dicembre 2016 sottoscritto tra l'Assessorato al welfare della Regione Lombardia e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil; si veda anche l'accordo sul "pacchetto casa" dell'8 giugno 2012 stipulato tra il Comune di Geraci Siculo e la Camera del Lavoro di Petralia Sottana, la Spi-Cgil di Petralia e l'associazione Federconsumatori del comprensorio Termini-Cefalù-Madonie. Si veda anche il protocollo d'intesa sui temi del welfare e socio sanitari sottoscritto il 14 novembre 2016 tra l'Azienda Usl Toscana Centro e le OO.SS. Cgil Pistoia, Spi-Cgil Toscana, Fp-Cgil Toscana e Cisl Toscana Nord. Si veda anche il protocollo d'intesa sottoscritto il 5 dicembre 2016 tra l'Azienda Usl Toscana Sud Est e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil dei Comuni di Siena, Arezzo e Grosseto. Si veda, inoltre, il protocollo d'intesa sottoscritto il 14 aprile 2016 tra la Regione Toscana e le OO.SS. confederali regionali Cgil, Cisl, Uil e Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uilp-Uil della Toscana.

- d) fornire sostegno alle fasce più deboli della popolazione, evitando potenziali ed ulteriori alleggerimenti del potere d'acquisto dei livelli salariali più bassi ⁽¹⁴⁾;
- e) disciplinare ed agevolare l'attuazione pratica di istituti contrattuali inerenti alla materia del welfare integrativo e alla conciliazione vita-lavoro ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾;

⁽¹³⁾ Si veda il protocollo d'intesa sulla costruzione dei bilanci annuali sottoscritto il 12 maggio 2016 tra l'ANCI Toscana e le OO.SS. della Toscana Cgil, Cisl e Uil, Fp-Cgil, Spi-Cgil, Fp-Cisl, Fnp-Cisl, Fpl-Uil e Uilp. Un altro esempio è fornito dall'accordo sottoscritto il 10 luglio 2009 tra la Provincia di Roma e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil dove l'ente locale si impegna al «risparmio idrico e il miglioramento delle acque, senza aumentare le tariffe per l'acqua potabile praticata dalle famiglie», alla redazione di un programma di lavori per la manutenzione delle scuole, alla realizzazione di una procedura per l'accesso al credito per le piccole e medie imprese, a delle azioni concrete con l'usura ed il racket, ad incrementare le risorse finanziarie per la *family card* utile ad aiutare le «famiglie numerose a basso reddito», a realizzare interventi per l'immigrazione, gestendo adeguatamente i fondi e garantendo un percorso di formazione professionale, interventi a sostegno delle iniziative culturali.

⁽¹⁴⁾ Come previsto nel Verbale d'incontro tra il Sindaco del Comune di Trevi nel Lazio e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil locali, insieme anche alle organizzazioni Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil pensionati del 14 giugno 2013 che, relativamente all'attuazione del regolamento per il versamento della Tares (oggi TARI), individua una fascia di esenzione per i soggetti economicamente o socialmente svantaggiati. Molti di questi accordi prevedono l'esenzione, al di sotto di un certo livello reddituale, del pagamento della tassa sugli immobili, della tassa sui rifiuti e l'abbattimento delle addizionali comunali relativi all'Irpef. Si veda l'accordo 11 marzo 2010 tra la Regione Liguria e le organizzazioni confederali Cgil, Cisl e Uil. Si veda anche l'accordo sul "pacchetto casa" dell'8 giugno 2012 stipulato tra il Comune di Geraci Siculo e la Camera del Lavoro di Petralia Sottana, la Spi-Cgil di Petralia e l'associazione Federconsumatori del comprensorio Termini-Cefalù-Madonie che prevede l'esenzione dal pagamento della addizionale Irpef comunale, per i redditi 2011, compresi nel limite annuo di 10.000 euro. Si veda inoltre il verbale di accordo 30 aprile 2015 tra Ascopiave, Ascotrade, BIM, Etra Energia, Pasubio Servizi e Veritas Energia e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil di Belluno, di Padova, di Rovigo, di Treviso, di Venezia, di Vicenza, nel quale si prevedono delle procedure agevolate di pagamento delle bollette del gas e dell'energia elettrica per le famiglie con dichiarazione ISEE inferiore a 20.000 euro. Cfr. anche l'accordo sulla contrattazione sociale stipulato tra il Comune di Ronciglione e le OO.SS. Cgil, Cisl, Uil, Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil Pensionati il 18 maggio 2016, che prevede delle esenzioni dal versamento della Tari e delle esenzioni dall'applicazione dell'addizionale comunale Irpef in relazione all'età e al reddito. Dello stesso tipo è il Verbale di Contrattazione Sociale stipulato dal Comune di Capranica e le OO.SS. locali Cgil, Cisl, Uil, Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil Pensionati il 15 luglio 2016.

- f) tutelare, in forme ampie, beni costituzionalmente garantiti ⁽¹⁷⁾;
- g) incrementare il numero di accordi volti allo sviluppo e al potenziamento del welfare pubblico ⁽¹⁸⁾;

⁽¹⁵⁾ Si veda l'intesa-quadro della Regione Lombardia sottoscritta da Confapindustria e Cgil, Cisl e Uil del 24 aprile 2013. Nella quale si legge che la negoziazione di alcune prestazioni rappresenta «da premessa indispensabile per favorire, tutelare e stabilizzare l'occupazione con particolare riguardo a quella femminile» attraverso la risposta ai determinati bisogni dei lavoratori, delle lavoratrici e delle loro famiglie facilitando anche l'accesso ai servizi di welfare in modo da responsabilizzare l'impresa anche sul piano sociale.

⁽¹⁶⁾ Cfr., di notevole interesse, l'accordo di collaborazione per la realizzazione della rete territoriale della conciliazione, per la Provincia di Pavia, stipulato nel 2011 da Regione Lombardia, ASL di Pavia, Provincia di Pavia, CCIA di Pavia, Comune di Pavia, ambiti territoriali di Pavia, Certosa, Corteleona, Voghera, Casteggio, Broni, Vigevano, Mortara e Garlasco, comunità montana dell'Oltrepò Pavese e dalla consigliera provinciale di parità. Con l'Accordo, le citate parti sociali, sviluppano azioni di conciliazione tra vita e lavoro nel territorio di Pavia, in un più ampio disegno di valorizzazione della dimensione non lavorativa della persona, in particolare di sesso femminile. Un'attenzione di genere, qui diretta a fornire una risposta alla debolezza intrinseca della donna sul mercato del lavoro pavese, vuoi per l'inadeguatezza del sistema di supporto alla maternità (su tutti, del sistema degli asili nido), nonché di quello d'assistenza familiare ad anziani e parenti (all'interno del nucleo, spesso gravante sulla donna); vuoi per la ineffettività delle misure di flessibilizzazione della prestazione messe a disposizione delle lavoratrici dalla contrattazione collettiva. Una debolezza, peraltro, testimoniata dalla tasso di donne attive nel mercato, di gran lunga inferiore a quello degli uomini (42% contro 57%); così come dalla media degli abbandoni lavorativi dopo la nascita del primo figlio (1 su 5).

⁽¹⁷⁾ È il caso della salute, definito come «stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia». Cfr. intesa sottoscritta nel 2013 per la redazione del Piano regionale 2014-2018 per la promozione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro sottoscritto dalla Regione Lombardia e i rappresentanti del partenariato economico-sociale, istituzionale e degli enti preposti all'attuazione e alla vigilanza della normativa in materia di sicurezza. In questo caso, l'intesa è volta a pianificare sul territorio un'azione di prevenzione, vigilanza e controllo negli ambienti di lavoro che interessi tutti i settori produttivi territoriali, affinché tutti i cittadini/lavoratori vengano ugualmente tutelati (cfr. intesa sottoscritta nel 2013 per la redazione del Piano regionale 2014-2018 per la promozione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro sottoscritto dalla Regione Lombardia e i rappresentanti del partenariato economico-sociale, istituzionale e degli enti preposti all'attuazione e alla vigilanza della normativa in materia di sicurezza).

⁽¹⁸⁾ Cfr. protocollo d'intesa stipulato il 12 marzo 2015 tra la Regione Sicilia e le Confederazioni sindacali regionali di Cgil, Cisl e Uil, nonché le OO.SS. Spi-Cgil Sicilia, Fnp-Cisl Sicilia e Uilp-Uil Sicilia.

h) istituire partenariati economici sociali ⁽¹⁹⁾.

2.2. Livello negoziale

L'analisi degli accordi dimostra la prevalenza del livello territoriale, che si presenta, in ogni caso, ripartito su diversi sotto-livelli. Una parte degli accordi, in effetti, si sviluppa al livello regionale ⁽²⁰⁾, mentre un nu-

⁽¹⁹⁾ È il caso del protocollo d'intesa sottoscritto nel 2014 dal Comune di Pesaro, dal Comune di Fano, dall'Amministrazione provinciale di Pesaro ed Urbino e delle organizzazioni di rappresentanza Confindustria, Confapi, CNA, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, Legacoop, Confcooperative, e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil, nonché dal Forum del terzo settore.

⁽²⁰⁾ Si veda l'accordo 11 marzo 2010 e 17 dicembre 2012 tra la Regione Liguria e le organizzazioni confederali Cgil, Cisl e Uil; intesa-quadro della Regione Lombardia sottoscritta da Confapindustria e Cgil, Cisl e Uil del 24 aprile 2013; intesa sottoscritta nel 2013 per la redazione del Piano regionale 2014-2018 per la promozione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro sottoscritto dalla Regione Lombardia e i rappresentanti del partenariato economico-sociale, istituzionale e degli enti preposti all'attuazione e alla vigilanza della normativa in materia di sicurezza; accordo-quadro sui criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga in Lombardia del 31 marzo 2014; accordo in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria e sociale del 15 dicembre 2016 sottoscritto tra l'Assessorato al welfare della Regione Lombardia e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil. Cfr. anche il protocollo d'intesa stipulato il 12 marzo 2015 tra la Regione Sicilia e le Confederazioni sindacali regionali di Cgil, Cisl e Uil nonché le OO.SS. Spi-Cgil Sicilia, Fnp-Cisl Sicilia e Uilp-Uil Sicilia. Si veda, ancora, l'accordo 29 novembre 2011 stipulato tra la Regione Veneto, Confindustria, Veneto, Confapi Veneto, Confartigianato Veneto, FederArtigiani Casa Veneto, CNA e Veneto, Coldiretti Veneto, CIA Veneto, Confagricoltura Veneto, Confcommercio Veneto, Confesercenti Veneto, Federclaii Veneto, Confcooperative Veneto, Legacooperative Veneto, ConsilpConfprofessioni Veneto e le OO.SS. Cgil Veneto, Cisl Veneto, Cisl Veneto, Ugl Veneto e Confsal Veneto per l'approvazione delle linee guida per l'applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2012; nonché il protocollo d'intesa sulla costruzione dei bilanci annuali sottoscritto il 12 maggio 2016 tra l'ANCI Toscana e le OO.SS. della Toscana Cgil, Cisl e Uil, Fp-Cgil, Spi-Cgil, Fp-Cisl, Fnp-Cisl, Fpl-Uil e Uilp. Si veda, inoltre, il protocollo d'intesa sottoscritto il 14 aprile 2016 tra la Regione Toscana e le OO.SS. confederali regionali Cgil, Cisl, Uil e Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uilp-Uil della Toscana; si veda, infine, il Verbale di accordo per la richiesta di estensione CIG in deroga sottoscritto il 31 marzo 2011 dalla Regione Lazio, le OO.SS. di Roma e del Lazio Cgil, Cisl, Uil e Ugl e dalle associazioni di rappresentanza delle imprese si settore di Roma e del Lazio CNA, Confcommercio, Legacoop, Confcooperative, Federlazio, Confindustria, Unindustria.

mero consistente si concentra, alternativamente, al livello provinciale ⁽²¹⁾, comunale ⁽²²⁾ o intercomunale ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

2.3. Procedure negoziali

Tra gli accordi di cui all'analisi, fanno macchia quelli che sanciscono determinate modalità di negoziazione, suddivise in date fasi di programmazione, attuazione ed esecuzione progressiva degli impegni assunti dalle parti, al fine di «rendere più efficace il confronto, nel rispetto dei reciproci ruoli» ⁽²⁵⁾. In tale gruppo, rientrano quelli in cui si prevede che

⁽²¹⁾ Si veda l'accordo sottoscritto il 10 luglio 2009 tra la Provincia di Roma e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil.

⁽²²⁾ Si veda l'accordo sul "pacchetto casa" dell'8 giugno 2012 stipulato tra il Comune di Geraci Siculo e la Camera del Lavoro di Petralia Sottana, la Spi-Cgil di Petralia e l'associazione Federconsumatori del comprensorio Termini-Cefalù-Madonie. Si veda anche il verbale d'incontro tra il Sindaco del Comune di Trevi nel Lazio e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil locali, insieme anche alle organizzazioni Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil pensionati del 14 giugno 2013. Cfr. anche l'accordo sulla contrattazione sociale stipulato tra il Comune di Ronciglione e le OO.SS. Cgil, Cisl, Uil, Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil Pensionati il 18 maggio 2016. Cfr., infine, il Verbale di Contrattazione Sociale stipulato dal Comune di Capranica e le OO.SS. locali Cgil, Cisl, Uil, Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil Pensionati il 15 luglio 2016.

⁽²³⁾ È il caso del Verbale di accordo tra Ascopiave, Ascotrade, BIM, Etra Energia, Pasubio Servizi e Veritas Energia (aziende municipalizzate che erogano servizi pubblici) e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil di Belluno, di Padova, di Rovigo, di Treviso, di Venezia, di Vicenza e di altri Comuni veneti.

⁽²⁴⁾ Guardando agli accordi provinciali, spicca il protocollo d'intesa sottoscritto nel 2014 dal Comune di Pesaro, dal Comune di Fano, dall'Amministrazione provinciale di Pesaro ed Urbino e da diverse organizzazioni di rappresentanza. In questo caso, il protocollo, che costituisce il partenariato economico-sociale per la gestione dei fondi ESI, contiene delle indicazioni relative ai «livelli di articolazione delle relazioni partenariali» (ovvero, fondi europei strutturali e d'investimento così articolati: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Fondo sociale europeo (FSE); Fondo di coesione (FC); Fondo europeo agricolo per sviluppo rurale (FEASR); Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)).

⁽²⁵⁾ Cfr. accordo 11 marzo 2010 tra la Regione Liguria e le organizzazioni confederali Cgil, Cisl e Uil; intesa sottoscritta nel 2013 per la redazione del Piano regionale 2014-2018 per la promozione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro sottoscritto dalla Regione Lombardia e i rappresentanti del partenariato economico-sociale, isti-

l'oggetto del confronto tra le parti debba essere recepito in un verbale d'intesa *ad hoc*, così da garantire il monitoraggio graduale tra quanto patuito e quanto realizzato dall'amministrazione ⁽²⁶⁾. Accanto a questi, si segnalano i contratti che regolano le procedure negoziali di accordi di contrasto alle crisi occupazionali interessanti determinate aziende del territorio ⁽²⁷⁾, atti a garantire tutela specifica per quei lavoratori che «sono sprovvisti o che non sono tutelati da specifici accordi di categoria» ⁽²⁸⁾. Sulla falsariga dei precedenti, invece, s'evidenziano quegli accordi che dettano delle linee guida per agevolare la stipulazione di accordi di livello locale tra enti e parti sociali, rispetto a determinate materie, la cui regolamentazione viene avvertita con particolare urgenza ⁽²⁹⁾.

Unico è il caso del protocollo d'intesa sottoscritto l'11 agosto 2011 tra la Provincia di Roma e le OO.SS. di Roma e del Lazio Cgil, Cisl, Uil e Ugl e dalle associazioni di rappresentanza delle imprese di settore di Roma e del Lazio CNA, CIA, Confagricoltura, Confesercenti, Confcommercio, Legacoop, Confcooperative, Federlazio, Confindustria, Unindustria, che si fonda sulla previsione di “processi negoziali concertativi”,

tuzionale e degli enti preposti all'attuazione e alla vigilanza della normativa in materia di sicurezza.

⁽²⁶⁾ Cfr. accordo 11 marzo 2010 tra la Regione Liguria e le organizzazioni confederali Cgil, Cisl e Uil; Cfr. intesa-quadro della Regione Lombardia sottoscritta da Confapindustria e Cgil, Cisl e Uil del 24 aprile 2013.

⁽²⁷⁾ Cfr. accordo-quadro sui criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga in Lombardia del 31 marzo 2014, che stabilisce le procedure ed i contenuti dell'accordo aziendale per l'accesso alla CIG in deroga.

⁽²⁸⁾ Si veda l'accordo 29 novembre 2011 stipulato tra la Regione Veneto, Confindustria, Veneto, Confapi Veneto, Confartigianato Veneto, FederArtigiani Casa Veneto, CNA e Veneto, Coldiretti Veneto, CIA Veneto, Confagricoltura Veneto, Confcommercio Veneto, Confesercenti Veneto, Federclaii Veneto, Confcooperative Veneto, Legacooperative Veneto, ConsilpConfprofessioni Veneto e le OO.SS. Cgil Veneto, Cisl Veneto, Cisl Veneto, Ugl Veneto e Confsal Veneto per l'approvazione delle linee guida per l'applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2012, che disciplina in modo analitico le tipologie di domande da presentare per ottenere la CIG e le autorizzazioni di cui occorre munirsi.

⁽²⁹⁾ È il caso del protocollo d'intesa sulla costruzione dei bilanci annuali sottoscritto il 12 maggio 2016 tra l'ANCI Toscana e le OO.SS. della Toscana Cgil, Cisl e Uil, Fp-Cgil, Spi-Cgil, Fp-Cisl, Fnp-Cisl, Fpl-Uil e Uilp che invita «i Comuni e le organizzazioni sindacali territoriali ad avviare confronti sulle politiche ed intese anche a livello locale, prevedendo momenti di verifica ed eventuali correttivi in caso di cambiamento delle normative in essere».

dando vita ad «un tavolo di concertazione territoriale provinciale sulle tematiche dello sviluppo economico e della coesione sociale con la funzione di individuare le singole iniziative che consentano di realizzare gli obiettivi comuni e di accompagnare le progettualità emerse dal tavolo verso le necessarie forme di sostegno economico e organizzativo».

2.4. Rapporto con fonti legislative e fonti contrattuali di altro livello

Una parte degli accordi siglati a livello regionale si delinea nella forma di accordi autonomi, accordi, cioè, che non sono frutto di un esercizio di delega derivante da un previo accordo di livello superiore ⁽³⁰⁾. In tal senso, peculiare il caso del verbale d'incontro dell'11 marzo 2010 siglato dalla Regione Liguria e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil del comparto Sanità, ove sono previste alcune integrazioni rispetto a quanto stabilito dal CCNL di comparto.

Numerosi accordi, invece, integrano o negoziano trattamenti di miglior favore o, ancora, agevolano la fruizione di alcuni sussidi già contemplati in fonti legislative di rango nazionale, regionale, oppure in sede di atti amministrativi emessi dall'ente locale (delibere di giunta regionale, comunale, ecc.) ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Cfr. accordo-quadro sui criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga in Lombardia del 31 marzo 2014; accordo in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria e sociale del 15 dicembre 2016 sottoscritto tra l'Assessorato al welfare della Regione Lombardia e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil. Si veda anche il protocollo d'intesa sulla costruzione dei bilanci annuali sottoscritto il 12 maggio 2016 tra l'ANCI Toscana e le OO.SS. della Toscana Cgil, Cisl e Uil, Fp-Cgil, Spi-Cgil, Fp-Cisl, Fnp-Cisl, Fpl-Uil e Uilp.

⁽³¹⁾ Cfr. verbale di accordo per la richiesta di estensione CIG in deroga sottoscritto il 31 marzo 2011 dalla Regione Lazio, le OO.SS. di Roma e del Lazio Cigl, Cisl, Uil e Ugl e dalle associazioni di rappresentanza delle imprese si settore di Roma e del Lazio CNA, Confcommercio, Legacoop, Confcooperative, Federlazio, Confindustria, Unindustria; cfr. intesa-quadro della Regione Lombardia sottoscritta da Confapindustria e Cgil, Cisl e Uil del 24 aprile 2013 che prevede la stipulazione di accordi su determinate materie – conciliazione vita-lavoro, assistenza ai familiari con disabilità, condivisione dei compiti di cura, utilizzo dei congedi parentali – una volta che la giunta regionale con delibera abbia stanziato degli incentivi per accedere a queste misure. Si veda anche l'accordo 29 novembre 2011 stipulato tra la Regione Veneto, Confindustria, Veneto,

2.5. Efficacia soggettiva ed efficacia temporale

Alcuni accordi prevedono che l'applicazione debba riferirsi ai soggetti associati ad un sistema di rappresentanza, che applicano il CCNL sottoscritto dalle organizzazioni cui essi risultano affiliati, contestualmente specificando anche le tipologie contrattuali rispetto alle quali le misure contrattate debbono considerarsi vincolanti ⁽³²⁾. Altri accordi invece prevedono un'applicazione generale in ragione della materia che regolano, come nel caso dei criteri di accesso per la fruizione degli ammortizzatori sociali, cui fa da contraltare la previsione espressa di quali imprese debbano considerarsi escluse dall'applicazione. L'esclusione non è determinata dall'appartenenza o meno ad un sistema di relazioni industriali, ma

Confapi Veneto, Confartigianato Veneto, FederArtigiani Casa Veneto, CNA e Veneto, Coldiretti Veneto, CIA Veneto, Confagricoltura Veneto, Confcommercio Veneto, Confesercenti Veneto, Federclaii Veneto, Confcooperative Veneto, Legacooperative Veneto, ConsilpConfprofessioni Veneto e le OO.SS. Cgil Veneto, Cisl Veneto, Cisl Veneto, Ugl Veneto e Confsal Veneto per l'approvazione delle linee guida per l'applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2012. Si veda inoltre il protocollo d'intesa sottoscritto il 14 aprile 2016 tra la Regione Toscana e le OO.SS. confederali regionali Cgil, Cisl, Uil e Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uilp-Uil della Toscana. Si veda, ancora, il verbale d'incontro tra il Sindaco del Comune di Trevi nel Lazio e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil locali, insieme anche alle organizzazioni Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil pensionati del 14 giugno 2013. Si veda, infine, l'accordo sulla contrattazione sociale stipulato tra il Comune di Ronciglione e le OO.SS. Cgil, Cisl, Uil, Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil Pensionati il 18 maggio 2016.

⁽³²⁾ Intesa-quadro della Regione Lombardia sottoscritta da Confapindustria e Cgil, Cisl e Uil del 24 aprile 2013. Per la specificazione delle tipologie contrattuali, si veda l'accordo 29 novembre 2011 stipulato tra la Regione Veneto, Confindustria, Veneto, Confapi Veneto, Confartigianato Veneto, FederArtigiani Casa Veneto, CNA e Veneto, Coldiretti Veneto, CIA Veneto, Confagricoltura Veneto, Confcommercio Veneto, Confesercenti Veneto, Federclaii Veneto, Confcooperative Veneto, Legacooperative Veneto, ConsilpConfprofessioni Veneto e le OO.SS. Cgil Veneto, Cisl Veneto, Cisl Veneto, Ugl Veneto e Confsal Veneto per l'approvazione delle linee guida per l'applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2012. Si veda anche il verbale di accordo per la richiesta di estensione CIG in deroga sottoscritto il 31 marzo 2011 dalla Regione Lazio, le OO.SS. di Roma e del Lazio Cgil, Cisl, Uil e Ugl e dalle associazioni di rappresentanza delle imprese si settore di Roma e del Lazio CNA, Confcommercio, Legacoop, Confcooperative, Federlazio, Confindustria, Unindustria.

dall'appartenenza dell'impresa ad un determinato settore per il quale la legge non prevede l'applicazione dell'istituto ⁽³³⁾.

Si segnalano altresì accordi che disciplinano, in funzione specificativa, le agevolazioni per la fruizione del servizio sanitario regionale ⁽³⁴⁾ o, ancora, l'attuazione di una programmazione di spesa in diversi settori dell'ente locale ⁽³⁵⁾.

Altri accordi, infine, si applicano a quei soggetti che siano in possesso di un determinato livello reddituale ⁽³⁶⁾.

Limitate, d'altra parte, sono le clausole che stabiliscono la durata temporale dell'accordo. Si riscontra la presenza di clausole che impegnano le parti «a monitorarne costantemente l'applicazione» ⁽³⁷⁾. In riferi-

⁽³³⁾ Accordo-quadro sui criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga in Lombardia del 31 marzo 2014. Si veda anche l'accordo 29 novembre 2011 stipulato tra la Regione Veneto, Confindustria, Veneto, Confapi Veneto, Confartigianato Veneto, FederArtigiani Casa Veneto, CNA e Veneto, Coldiretti Veneto, CIA Veneto, Confagricoltura Veneto, Confcommercio Veneto, Confesercenti Veneto, Federclaii Veneto, Concooperative Veneto, Legacooperative Veneto, ConsilpConfprofessioni Veneto e le OO.SS. Cgil Veneto, Cisl Veneto, Cisl Veneto, Ugl Veneto e Confsal Veneto per l'approvazione delle linee guida per l'applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2012.

⁽³⁴⁾ Accordo in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria e sociale del 15 dicembre 2016 sottoscritto tra l'Assessorato al welfare della Regione Lombardia e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil. Si veda anche il protocollo d'intesa sui temi del welfare e socio-sanitari sottoscritto il 14 novembre 2016 tra l'Azienda Usl Toscana Centro e le OO.SS. Cgil Pistoia, Spi-Cgil Toscana, Fp-Cgil Toscana e Cisl Toscana Nord. Si veda inoltre il protocollo d'intesa sottoscritto il 5 dicembre 2016 tra l'Azienda Usl Toscana Sud Est e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil dei Comuni di Siena, Arezzo e Grosseto.

⁽³⁵⁾ Si veda l'accordo sottoscritto il 10 luglio 2009 tra la Provincia di Roma e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil. Si veda anche il verbale d'incontro tra il Sindaco del Comune di Trevi nel Lazio e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil locali, insieme anche alle organizzazioni Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uil pensionati del 14 giugno 2013.

⁽³⁶⁾ Peculiare è il caso del verbale di accordo tra Ascopiave, Ascotrade, BIM, Etra Energia, Pasubio Servizi e Veritas Energia e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil di Belluno, di Padova, di Rovigo, di Treviso, di Venezia, di Vicenza.

⁽³⁷⁾ Intesa-quadro della Regione Lombardia sottoscritta da Confapindustria e Cgil, Cisl e Uil del 24 aprile 2013; accordo in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria e sociale del 15 dicembre 2016 sottoscritto tra l'Assessorato al welfare della Regione Lombardia e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil che prevede la costituzione di un osservatorio bilaterale per il monitoraggio periodico dell'erogazione dei benefici contrattati, che deve avvenire almeno una volta l'anno. Si veda inoltre il verbale di accordo tra Ascopiave, Ascotrade, BIM, Etra Energia, Pasubio Servizi e Veritas Energia e le OO.SS. Cgil, Cisl e

mento agli accordi in materia di utilizzo degli ammortizzatori sociali, invece, sono previste delle clausole di durata che subordinano l'efficacia temporale dell'accordo all'entrata in vigore di un nuovo provvedimento normativo, come nel caso dell'accordo-quadro sui criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga in Lombardia del 31 marzo 2014, secondo cui si precisa che «cesserà i suoi effetti dalla data di entrata in vigore del nuovo provvedimento e verranno concordate nuove modalità gestionali anche transitorie»⁽³⁸⁾. Tra le altre clausole, si evidenziano quelle che stabiliscono l'efficacia temporale dell'accordo in relazione ad un determinato periodo di tempo entro il quale è intervenuta, per determinati lavoratori, la sospensione dal lavoro⁽³⁹⁾.

Come detto, gli accordi si collocano per lo più a livello comunale, mentre alcuni si riferiscono al distretto⁽⁴⁰⁾, all'Unione dei Comuni⁽⁴¹⁾ o all'ambito territoriale⁽⁴²⁾. Anche ove l'accordo si collochi a livello comunale, tuttavia, non difettano riferimenti a entità sovra-comunali di amministrazione della cosa pubblica, dei quali gli enti risultano in ogni caso

Uil di Belluno, di Padova, di Rovigo, di Treviso, di Venezia, di Vicenza che prevede un confronto periodico tra le parti con la finalità di verificare l'adempimento degli obblighi di cui all'accordo. Si veda anche l'accordo sottoscritto il 10 luglio 2009 tra la Provincia di Roma e le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil. Si veda anche il protocollo d'intesa sottoscritto l'11 agosto 2011 tra la Provincia di Roma e le OO.SS. di Roma e del Lazio Cgil, Cisl, Uil e Ugl e dalle associazioni di rappresentanza delle imprese di settore di Roma e del Lazio CNA, CIA, Confagricoltura, Confesercenti, Confcommercio, Legacoop, Confcooperative, Federlazio, Confindustria, Unindustria.

⁽³⁸⁾ Si veda anche l'accordo 29 novembre 2011 stipulato tra la Regione Veneto, Confindustria, Veneto, Confapi Veneto, Confartigianato Veneto, FederArtigiani Casa Veneto, CNA e Veneto, Coldiretti Veneto, CIA Veneto, Confagricoltura Veneto, Confcommercio Veneto, Confesercenti Veneto, Federclaii Veneto, Confcooperative Veneto, Legacooperative Veneto, ConsilpConfprofessioni Veneto e le OO.SS. Cgil Veneto, Cisl Veneto, Cisl Veneto, Ugl Veneto e Confisal Veneto per l'approvazione delle linee guida per l'applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2012, che prevede quando segue: «le presenti linee guida saranno riviste qualora intervenissero nuovi accordi tra le parti sociali, innovazioni normative o indicazioni ministeriali che ne rendessero necessarie modifiche e/o integrazioni».

⁽³⁹⁾ Si veda inoltre il protocollo d'intesa sottoscritto il 14 aprile 2016 tra la Regione Toscana e le OO.SS. confederali regionali Cgil, Cisl, Uil e Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uilp-Uil della Toscana.

⁽⁴⁰⁾ Come nel caso di alcuni accordi della Provincia di Bologna.

⁽⁴¹⁾ Unione dei Comuni della Valtenesi, in Provincia di Brescia.

⁽⁴²⁾ Come nel caso di alcuni accordi della Provincia di Foggia.

partecipanti ⁽⁴³⁾ e rispetto ai quali si auspica una maggiore collaborazione, almeno per i Comuni della stessa area ⁽⁴⁴⁾: ciò, sia per agevolare una razionalizzazione nella gestione condivisa dei servizi ⁽⁴⁵⁾, sia per favorire l'adozione di politiche di sviluppo del territorio ed innovazione il più possibile uniformi ⁽⁴⁶⁾. In alcuni casi si fa riferimento all'incerta vicenda di riordino istituzionale attraverso l'abolizione delle Province ⁽⁴⁷⁾.

Le aggregazioni o forme di collaborazione tra Comuni sono dunque utili soprattutto per la gestione associata dei servizi e delle loro funzioni; per qualificare l'attività pubblica; per rendere omogenei i diritti in seno alla comunità; per estendere i servizi e recuperare risorse da reinvestire nei nuovi e crescenti bisogni ⁽⁴⁸⁾. In genere, il Piano di zona è lo strumento di carattere sovra-comunale individuato ai fini della programmazione e pianificazione delle politiche di carattere sociale e sociosanitario,

⁽⁴³⁾ Si vedano gli accordi comunali di Orzivecchi, Stagno Lombardo, Appignano del Tronto, Fucecchio (che fa parte dell'Unione dei Comuni dell'Empolese-Valdelsa), Pratola Peligna (Comunità Montana).

⁽⁴⁴⁾ Cfr. accordi di Cesena, Cirimido, Ancona, comuni del territorio bellunese.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. accordi di Marzabotto, Spinetoli, Ascoli Piceno, Folignano, Monsampolo del Tronto, Ancona, Campiglia Marittima. Collesalveti e Bibbona, nei quali si manifesta l'esigenza di un migliore coordinamento provinciale.

⁽⁴⁶⁾ Monsampolo del Tronto.

⁽⁴⁷⁾ Nell'accordo di Ascoli Piceno si legge: «L'incerta e contraddittoria vicenda che attiene la riforma delle Province, ed in particolare la redistribuzione delle funzioni e del personale, il difficile processo di trasformazione delle Comunità Montane in Unioni dei Comuni Montani, la proposta di liberazione del consiglio regionale in materia di riordino territoriale e di "dimensioni territoriali ottimali ed omogenee", le norme nazionali sulla gestione associata dei servizi e delle funzioni nei piccoli Comuni, determinano un quadro complesso e caotico nel quale è necessario avere chiara una visione d'insieme. Nel ribadire la condivisione rispetto ad un dimensionamento ottimale che Coincida, sostanzialmente, con gli ambiti territoriali sociali, è necessario muoversi nelle singole realtà con tutti gli interlocutori per accelerare e favorire questo processo di aggregazione, anche promuovendo specifiche iniziative, Con tutti gli attori del territorio, in quanto il tema della gestione associata dei servizi e delle funzioni Continua ad avere una importanza strategica, per qualificare l'attività pubblica, estendere i Servizi e recuperare e valorizzare risorse da reinvestire nei nuovi e Crescenti bisogni. Nel frattempo occorrono puntuali verifiche sui processi di aggregazione delle funzioni fondamentali avviati sulla base delle norme vigenti. A tale fine si ribadisce l'importanza che la normativa regionale sostenga con più incisività, anche finanziariamente, queste aggregazioni, ad iniziare dalle politiche sociali le cui risorse dovrebbero essere destinate prioritariamente ai servizi gestiti dagli Ambiti territoriali sociali».

⁽⁴⁸⁾ Cfr. accordi di Pratola Peligna e Pomigliano d'Arco.

in sostanza valendo da strumento organizzativo di indirizzo del welfare locale: di solito, tale Piano viene adottato non solo nei distretti o in ambiti istituzionali riconosciuti per legge ⁽⁴⁹⁾, ma anche per il coordinamento tra Comuni che non sono formalmente raggruppati in un assetto istituzionale unitario. Ritorna in tutta la sua pregnanza – nel suo valore di substrato negoziale e di sede primaria d’attuazione del pattuito – il concetto di “rete”, propedeutico e, al contempo, funzionale alla realizzazione o al consolidamento di qualsivoglia provvedimento pubblico-privato diretto ad incidere sul ventaglio dei diritti e dei doveri in capo alla cittadinanza.

2.6. Clausole di esigibilità

Nel campione di accordi analizzati, non si riscontra la presenza di clausole di esigibilità, se non nel caso degli accordi che regolano l’accesso agli ammortizzatori sociali, la cui violazione però fa derivare delle conseguenze direttamente dalla legge (cfr. legge n. 223/1991) e non dal contratto stipulato.

Le argomentazioni di cui al paragrafo precedente aiutano a comprendere, forse, anche l’assenza di tali clausole all’interno degli accordi. Il contenuto dell’accordo sociale è finalizzato, infatti, a divenire contenuto della delibera di giunta, atto dell’amministrazione con efficacia *erga omnes*, reso esecutivo dagli uffici comunali competenti. Nelle ipotesi contrattuali in cui si disciplinano, con le parti sociali, materie che la legge riserva agli enti locali ed aventi campo di applicazione coincidente con l’intera comunità locale (ad esempio in tema di tributi locali), l’assenza di clausole di esigibilità è giustificata dalla natura amministrativa dell’atto, che rende le disposizioni immediatamente applicabili e suscettibili di applicazione coercitiva. Altro significato, di converso, deve attribuirsi a quell’assenza, ove riconnessa a quegli accordi sociali tipicamente concertativi, magari rivolti alla gestione delle crisi aziendali o disciplinanti l’erogazione di prestazioni di sostegno alla disoccupazione.

⁽⁴⁹⁾ Distretti bolognesi, Distretto Bassa Bresciana Occidentale, Distretto di Lonato del Garda, Unione dei comuni Lombarda Bassa Occidentale, ambito Alto Sebino, gli Ambiti territoriali foggiani.

2.7. Competenza giudiziaria

Un altro nodo da sciogliere riguarda la competenza degli organi giudiziari a decidere sulle controversie sorte in ragione dell'applicazione degli accordi sociali. Se, come si è visto sopra, l'obiettivo dell'accordo fosse quello di incidere sulla formazione dell'atto amministrativo, l'eventuale difformità dei contenuti dell'atto da quelli dell'accordo, potrebbe far sorgere nel sindacato (tanto quanto nei destinatari dell'atto amministrativo) un interesse a contestare la sua validità, ove la difformità non fosse giustificata dalla applicazione della legge (cfr. articolo 11, comma 4, legge n. 241/1990). In simili ipotesi, giacché la controversia troverebbe giustificazione nella volontà di veder rispettata la normativa sul procedimento amministrativo e sulla formazione dell'atto amministrativo (legge n. 241/1990), la competenza giudiziaria dovrebbe ricadere nell'area della giurisdizione amministrativa del TAR. Se, al contrario, la controversia riguardasse il contratto sociale in materie tipicamente ascrivibili alla contrattazione collettiva, la giurisdizione competente coinciderebbe con quella del giudice del lavoro territorialmente competente.

3. Politiche dello sviluppo

Qualitativamente variegato il quadro degli accordi riservati dalle parti sociali ed istituzionali alle politiche di sviluppo territoriale, da una prospettiva sistemica. Del tema, tuttavia, non se ne rinviene affatto traccia in diverse Regioni, sia meridionali che settentrionali (si pensi ai casi dell'Abruzzo, della Calabria, della Puglia, della Sicilia, dell'Umbria, della Liguria, del Piemonte, del Veneto).

In alcuni contesti, il ragionamento attorno alle suddette politiche, acquisisce particolare rilevanza per la visione di contesto capace di esprimere, là dove le parti firmatarie elaborano misure ed interventi che guardano allo sviluppo territoriale in ottica di medio-lungo periodo: è il caso, in particolare, di alcuni territori emiliano-romagnoli ⁽⁵⁰⁾, toscani e marchigiani. In questi, anche al fine di rendere i territori capaci di competere

⁽⁵⁰⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Marzabotto (BO), Forlì-Cesena, Imola (BO).

globalmente ⁽⁵¹⁾ e di promuovere un modello di sviluppo sostenibile ⁽⁵²⁾, emerge la volontà di combinare interventi ascrivibili, a vario titolo, alla vasta gamma delle politiche pubbliche e private idonee ad incidere sulla salvaguardia e la promozione di un modello sociale sostenibile. In particolare, tra le macro-aree di intervento prescelto, debbono annoverarsi quelle che interessano: la ricerca e l'innovazione tecnologico-scientifica nel territorio; le infrastrutture materiali e immateriali; la promozione di risorse energetiche alternative; la tutela e la valorizzazione ambientale (“nuova forma di crescita economica”); lo sviluppo del turismo ambientale ed ecosostenibile ⁽⁵³⁾; le politiche del lavoro e della formazione continua; le “politiche della conoscenza” (ritenuta elemento imprescindibile per lo sviluppo umano, la crescita e la coesione sociale); la qualità della vita e la promozione del lavoro riguardante la cura della persona; la conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico comunale; lo sviluppo dei servizi pubblici locali ⁽⁵⁴⁾; la promozione di relazioni sindacali improntate alla valutazione di tutti gli aspetti, individuali e collettivi, ascrivibili a un dato territorio (intese quale metodo per lo sviluppo del territorio stesso ed elemento di forza del sistema partecipativo tra attori sociali, ritenuto presupposto della tenuta del modello stesso) ⁽⁵⁵⁾.

D'altronde, si tratta di un approccio sistemico, la cui realizzazione concreta non può che fondarsi sul coinvolgimento di tutti gli attori sociali del territorio, ugualmente gravati dal coordinamento necessariamente armonico tra le varie iniziative politiche, sia private che pubbliche, sia

⁽⁵¹⁾ Il Circondario Imolese, oltre a recepire positivamente il Patto per il Lavoro regionale e il Patto per il Lavoro Metropolitan, ha sviluppato per gli anni 2009-2013 il “Nuovo patto per la qualità dello sviluppo”, allo scopo di estendere anche ad altre aree industriali del Circondario l'esperienza regionale pilota, e di rendere maggiormente competitivo il sistema industriale e produttivo locale. Stesso approccio si rinviene nei comuni di Castagneto Carducci e Collesalveti (LI).

⁽⁵²⁾ Il concetto di “sviluppo sostenibile”, si rinviene, tra gli altri, in alcuni accordi della Provincia di Ascoli Piceno, come Grottammare e Filignano.

⁽⁵³⁾ Ad esempio, nell'accordo del Comune di Marzabotto (BO), si fa riferimento alla filiera della selvaggina promossa dalla nuova gestione del Macello, alla strada dei Vini e dei Saperi Appennino Bolognese e a Montagna Amica.

⁽⁵⁴⁾ Nell'accordo del Comune Forlì-Cesena si fa riferimento alla distribuzione del Gas Naturale, strategica per lo sviluppo economico sociale ambientale e occupazionale del territorio.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. accordo del Comune di Cesena.

contrattuali che legislative ⁽⁵⁶⁾: sebbene in alcuni casi si evidenzia come, soprattutto in un quadro di crisi e difficoltà, ai fini della tutela delle condizioni di vita delle persone e per un rilancio di concrete prospettive di sviluppo del territorio, diventi ancora più strategico il ruolo dei Comuni e dello Stato ⁽⁵⁷⁾.

3.1. Sistema produttivo

Le previsioni che hanno ad oggetto il sistema produttivo, trovano la loro ragion d'essere, per lo più, nella diffusa e sentita esigenza delle parti sociali di rispondere alla crisi economica che ne ha compromesso le funzionalità ⁽⁵⁸⁾. Più esattamente, nello scenario socio-economico post-crisi 2008-2009, in diversi accordi si tenta di offrire supporto alle imprese – la cui produzione è stata minata o compromessa – soprattutto tramite la previsione di incentivi per il recupero di siti produttivi dismessi ⁽⁵⁹⁾; di sgravi fiscali ⁽⁶⁰⁾; di misure per la semplificazione burocratica ⁽⁶¹⁾; tutto

⁽⁵⁶⁾ Con l'accordo del Comune di Imola i firmatari intendono creare un equilibrio virtuoso tra investimenti pubblici e privati, tra strategie locali e regionali, che passi per il coinvolgimento di tutti gli attori e delle eccellenze del territorio entro un disegno condiviso di sviluppo sostenibile.

⁽⁵⁷⁾ Un approccio simile si ritrova negli accordi dei Comuni di Castagneto Carducci e Collesalveti (LI).

⁽⁵⁸⁾ A Pomigliano, come noto, la crisi del polo industriale ha finito per mettere in ginocchio anche le attività commerciali dell'indotto: inevitabile che l'accordo sociale di riferimento si presenti interamente diretto a far fronte ai problemi sociali e socio-sanitari derivanti dalla suddetta crisi. Nel territorio di Ancona, invece, gli interventi di reindustrializzazione riguardano le aree coinvolte dalla crisi del gruppo Antonio Merloni e sono definiti con il coinvolgimento delle Regioni Marche ed Umbria, nonché del Ministero dello sviluppo economico. Nell'accordo del Comune di Castagneto Carducci, in rapporto ai danni provocati dalla crisi, si fa riferimento a un vero e proprio stravolgimento dell'assetto sociale locale. Nell'accordo del Comune di Piombino l'amministrazione comunale si impegna a presidiare e monitorare costantemente le diverse azioni finalizzate alla messa in opera del progetto di riconversione industriale e di bonifica ambientale dell'area.

⁽⁵⁹⁾ Il Comune di Ascoli Piceno incentiva, attraverso una tassazione agevolata, l'insediamento di imprese ad alta innovazione in aree produttive dismesse.

⁽⁶⁰⁾ Il Comune di Spinetoli, in Provincia di Ascoli Piceno, prevede uno sconto della TARI del 50% per 3 anni per l'insediamento di nuove attività.

ciò, mediante il coinvolgimento del sistema creditizio operante sul territorio ⁽⁶²⁾. D'altro canto, neppure s'esclude l'impegno alla creazione di nuovi siti produttivi, in sostituzione o in ampliamento dei vecchi ⁽⁶³⁾.

Da sottolineare, su tale versante, quei casi in cui dell'accordo, oltre che le parti sociali ed istituzionali, risulta firmataria anche un'azienda del territorio, spesso fornitrice di servizi pubblici di ampio rilievo economico e sociale: l'impegno del Comune e dei sindacati, in tale evenienza, è generalmente quello di agevolare la competitività dell'azienda stessa, tramite l'adozione di politiche industriali, finanziarie ed ambientali volte alla realizzazione di un contesto ottimale per la sua operatività, alle quali fanno da contrappeso obblighi e doveri collettivi in capo alla stessa ⁽⁶⁴⁾.

3.2. Infrastrutture, trasporti, urbanistica

In alcuni accordi le parti sociali ed istituzionali dedicano previsioni al miglioramento infrastrutturale del territorio. Oltre alla viabilità e alle reti elettriche, viene considerato inevitabile, ai fini della qualificazione

⁽⁶¹⁾ Particolare accento su questo aspetto viene posto dai Comuni della Provincia di Ascoli Piceno: il Comune di Spinetoli, ad esempio, istituisce uno sportello unico per le imprese col ruolo di facilitatore per le attività produttive.

⁽⁶²⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Ascoli Piceno e Monsampolo del Tronto (AP).

⁽⁶³⁾ Con l'accordo del Comune di Imola si intende creare un'area agevolata per lo sviluppo manifatturiero, che abbia i requisiti necessari per attrarre investimenti, aperta a tutti i modelli imprenditoriali, a partire dalla riqualificazione degli insediamenti dismessi. In questo contesto le Istituzioni saranno parte attiva nell'incrocio tra la domanda e l'offerta immobiliare, per evitare fenomeni speculativi e agevolare l'insediamento di nuove attività in un quadro regolato.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. accordo del Comune di Bologna con HERA, la *multiutility* dell'Emilia Romagna, in cui si legge che «le parti condividono la necessità che il Gruppo Hera persegua un costante sviluppo industriale, sia attraverso aggregazioni e acquisizioni di utilities – nell'ambito del territorio regionale e nei territori regionali circostanti. Le parti ritengono indispensabile individuare le linee di politica industriale, individuando i necessari investimenti pubblici e privati, per i settori in cui il gruppo opera [...]. I soci pubblici dell'area Bologna si impegnano [...] all'individuazione di obiettivi strategici per lo sviluppo del territorio, l'industrializzazione dei cicli integrati, la tutela ambientale, l'equità distributiva, la sorveglianza del rispetto dei contratti di servizio da parte del gestore e garantire tariffe eque e sostenibili, attraverso confronti mirati a tutela delle fasce sociali più deboli».

dell'offerta economica territoriale, lo sviluppo della banda larga ⁽⁶⁵⁾, tema più che mai attuale. In altri accordi ⁽⁶⁶⁾, tra le infrastrutture abilitanti allo sviluppo del territorio, le parti firmatarie ricomprendono anche i servizi a sostegno delle imprese e dei lavoratori, come le infrastrutture e le reti elettriche; le scuole e i servizi per l'infanzia; le agevolazioni per l'avvio e l'insediamento di attività.

Particolare attenzione viene riservata alla viabilità e al traffico locale: in molti casi ci si limita alle dichiarazioni d'impegno, aprendosi al confronto in materia ⁽⁶⁷⁾ o, vieppiù, al riconoscimento della bontà dei progetti da avviare ⁽⁶⁸⁾, oltre che della necessità degli interventi già concordati in materia. In altri casi, tuttavia, si agisce concretamente sull'esistente, con interventi promossi dalle istanze socio-istituzionali del luogo, tra i quali debbono annoverarsi quelli concernenti l'incremento del trasporto pubblico locale ⁽⁶⁹⁾; le agevolazioni per il pendolarismo studentesco e lavorativo ⁽⁷⁰⁾; le misure di decongestionamento dal traffico nel centro ur-

⁽⁶⁵⁾ L'accordo del Comune di Imola prevede l'installazione della fibra ottica; il comune di Spinetoli (AP), attua il progetto *Spinetoli Smart City*. Nell'accordo di Monsampolo del Tronto attenzione particolare viene riservata alla diffusione della banda larga, soprattutto al fine di agevolare lo studio degli studenti universitari, in gran numero residenti nel territorio.

⁽⁶⁶⁾ Si veda l'accordo del Comune di Imola.

⁽⁶⁷⁾ Nell'accordo territoriale di Cesena del 2016, le parti sociali convengono che vi saranno consultazioni periodiche in materia di piani urbani del traffico, interconnessioni interurbane territoriali e in area vasta, connessioni modali tra sistemi di mobilità. Si afferma, inoltre, che un confronto preventivo verrà attuato in materia di trasporto pubblico locale, gare per l'affidamento del servizio e qualità del lavoro. Con l'accordo del Comune di Ascoli Piceno, le parti concordano di programmare incontri specifici per approfondire le questioni inerenti il piano regolatore del commercio, il piano territoriale degli orari; il piano traffico nel centro storico, l'arredo urbano, i trasporti, la banda larga.

⁽⁶⁸⁾ In alcuni degli accordi dei Comuni della Provincia di Brescia, vengono riconosciuti i cambiamenti che le amministrazioni hanno già operato in materia di viabilità e di sicurezza stradale, contestualmente annunciando l'imminente elaborazione di ulteriori interventi. Nel Comune di Orzivecchi (BS), ad esempio, è in elaborazione un piano urbano del traffico per migliorare la viabilità.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. accordo di Lovere (BS). Nei Comuni di Ascoli Piceno e Monsampolo del Tronto si fa riferimento all'utilizzo della tratta elettrificata e della ferrovia per collegare i comuni collinari vicini; nell'accordo del Comune di Bibbona (LI) e in quello del Comune di Fucecchio (FI), si rinviengono disposizioni a favore del trasporto ospedaliero delle persone anziane o a mobilità ridotta.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. Accordi per i Comuni di Appignano del Tronto (AP, 2016), Ascoli Piceno (2015), Comunanza (AP, noto come "Paese della longevità") (2014). Il Comune di Spi-

bano ⁽⁷¹⁾; la realizzazione di aree pedonali, di marciapiedi ⁽⁷²⁾ e di piste ciclabili ⁽⁷³⁾; la regolamentazione delle soste e parcheggi per facilitare l'accesso agli esercizi commerciali e ai servizi ⁽⁷⁴⁾; l'eliminazione delle barriere architettoniche con particolare riguardo ai portatori di handicap ed anziani ⁽⁷⁵⁾; la creazione di percorsi protetti per garantire la sicurezza stradale ⁽⁷⁶⁾ e l'installazione o mantenimento dei c.d. "velo-ok" (dissuasori/rilevatori della velocità degli autoveicoli) ⁽⁷⁷⁾.

In questo ambito rientrano anche gli interventi di manutenzione ordinaria delle aree o edifici pubblici ⁽⁷⁸⁾. In alcuni casi si prevede un intervento di riqualificazione o riconversione su alcune aree del territorio: nel caso l'appalto riguardi una società, l'amministrazione comunale si impegna a garantire il coinvolgimento delle imprese locali nei lavori in cantiere e il reperimento della relativa manodopera sul territorio ⁽⁷⁹⁾. Si fa spesso riferimento, poi, anche alla cura e all'ampliamento delle aree verdi e delle zone adibite a giardini pubblici ⁽⁸⁰⁾; alla riqualificazione di determinate

netoli, in Provincia di Ascoli Piceno, sperimenta il *pedibus* per i bambini della scuola elementare.

⁽⁷¹⁾ Cfr. accordo Orzivecchi.

⁽⁷²⁾ Cfr. accordi dei Comuni bresciani di Orzivecchi, Barbariga, Lumezzane e Borgo San Giacomo; di Cirimido, in Provincia di Como; di Spinetoli, Grottammare, in Provincia di Ascoli Piceno.

⁽⁷³⁾ Barbariga, in Provincia di Brescia; comune di Spinetoli e Grottammare (AP); di Fucecchio (FI).

⁽⁷⁴⁾ Cfr. accordo Orzivecchi.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. gli accordi bresciani di Borgo San Giacomo, Lumezzane, Lograto e Barbariga.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. accordo Lumezzane.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. accordo di Lograto (BS).

⁽⁷⁸⁾ Il comune di Bologna prevede i seguenti interventi: interrimento elettrodotti Lazzaretto, nuova edificazione alloggi sociali, Eliminazione di passaggi a livello, interrimento della ferrovia, impianti e opere accessorie Centro produzione pasti Lazzaretto, Manutenzione patrimonio stradale e segnaletica; ripristino, la riparazione e il potenziamento del patrimonio di ERP; nuovo canale di scarico delle acque meteoriche verso il fiume Reno; manutenzione patrimonio immobiliare; Ristrutturazione scuola dell'infanzia e ampliamento scuola secondaria.

⁽⁷⁹⁾ È il caso dell'accordo tra Comune di Civitavecchia ed Enelpower.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. accordi piceni dei Comuni di Spinetoli, Grottammare, e Folignano; cfr. anche l'accordo del Comune di Certaldo (FI), e quello del Comune di Beregazzo con Figliaro (CO).

aree centrali, periferiche o in stato di dismissione o abbandono ⁽⁸¹⁾, nonché agli spazi per la socializzazione degli anziani e dei giovani, da gestire anche in collaborazione con associazioni di volontariato ⁽⁸²⁾.

3.3. Cultura e turismo

Non sono molti gli accordi che prevedono misure riguardanti il turismo e la cultura. Quelli che lo fanno, tuttavia, generalmente pongono particolare attenzione alla valorizzazione delle risorse naturali ⁽⁸³⁾, del territorio in generale e dei prodotti tipici di qualità ⁽⁸⁴⁾, nonché alle attività ricreative, feste tradizionali, corsi per ragazzi, festival, proiezioni e spettacoli teatrali ⁽⁸⁵⁾. Alcuni Comuni della Provincia di Ascoli Piceno hanno costituito una “rete” di tutte le associazioni culturali e di promozione turistica e scientifica di volontariato locali, ai fini della gestione ottimale delle politiche dedicate alla cultura. Nell’accordo del Comune di Imola si

⁽⁸¹⁾ Il comune di Spinetoli, in Provincia di Ascoli Piceno, punta sul recupero e sul riuso abitativo del Centro storico («L’Amministrazione si impegna a favorire l’insediamento umano nel Centro abitato di Spinetoli, attraverso la previsione di agevolazioni/esenzioni delle Componenti IMU, TASI e TARI»), delle ex aree industriali dismesse, nonché sulla valorizzazione delle frazioni. Il comune di Ascoli Piceno prevede la bonifica e riqualificazione della c.d. *area ex Carbon*. A Certaldo, in Provincia di Firenze, è invece sentita l’esigenza di riqualificazione dei sottopassaggi stradali.

⁽⁸²⁾ Il Comune di Lumezzane e le parti sociali (BS) intendono promuovere iniziative di aggregazione e di gestione del tempo libero (proiezione film, corsi di educazione alla salute, attività formative riferite a specifici settori di interesse). Il comune di Fucecchio si impegna a valutare la possibilità di realizzare orti sociali da affidare anche ad anziani singoli o riuniti in associazioni. Con l’accordo del Comune di Certaldo, le parti intendono recuperare l’area c.d. *ex Cantina* per ricomprendervi all’interno spazi di integrazione, per realizzare alloggi di ERP, spazi pubblici per bambini e anziani, arredi urbani e strutture ludiche, una sala pubblica per lo svago nel periodo invernale.

⁽⁸³⁾ Il Comune di Beregazzo con Figliaro è compreso nel parco di Appiano Gentile-Tradate, di cui fa parte anche la Provincia di Como e Varese: il Comune conferma l’attenzione verso la conservazione, la valorizzazione e la fruizione delle caratteristiche ambientali, storiche e culturali del territorio.

⁽⁸⁴⁾ Ad esempio, il comune di Marzabotto, in Provincia di Bologna, vuole puntare sulla filiera della selvaggina promossa dalla nuova gestione del Macello, della strada dei Vini e dei Sapori Appennino Bolognese, della Montagna Amica. Comune di Ascoli Piceno, Monsampolo del Tronto e Spinetoli, in Provincia di Ascoli Piceno.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. accordo del Comune di Appignano del Tronto.

fa riferimento al concetto di *marketing territoriale*, idoneo a favorire l'interlocuzione con possibili partner anche di provenienza extranazionale. In alcuni casi, il Comune si fa promotore del coinvolgimento dei proprietari di immobili del centro storico o delle aree turistiche, ai fini della creazione di un sistema alberghiero diffuso ⁽⁸⁶⁾.

4. Tutela del territorio e politiche ambientali

Negli accordi territoriali sociali fanno macchia anche quelle previsioni in materia di ambiente, *green economy*, tutela del territorio e risparmio energetico ⁽⁸⁷⁾. In alcuni contesti, le ricadute economiche, sociali, culturali ed educative della questione ambientale sono avvertite quali possibili orizzonti per un nuovo modello di crescita economica ⁽⁸⁸⁾. Non mancano accordi, peraltro, nei quali – sempre rispetto al tema – prevale il senso pratico dei sottoscrittori: ciò, soprattutto in quelle disposizioni dirette alla risoluzione di problematiche ambientali specifiche ed indefettibili, proprie della zona ⁽⁸⁹⁾.

4.1. Politiche ambientali: dissesto idrogeologico ed alluvioni. Politiche di prevenzione

In seguito ai numerosi episodi di calamità naturale che, in tempi recenti, hanno interessato la Penisola (il riferimento è, in particolare, al ter-

⁽⁸⁶⁾ Cfr. accordi piceni dei Comuni di Appignano del Tronto e Monsampolo del Tronto.

⁽⁸⁷⁾ L'accordo del Comune di Bologna con HERA è particolarmente interessante, poiché tratta tutti questi aspetti in maniera integrata, là dove le parti si pongono l'obiettivo di «ottimizzare l'uso delle risorse naturali, investendo sulla *green economy* e sull'economia circolare, in particolare nella raccolta, preparazione e trasformazione per il riciclo e il riuso delle materie prime seconde, implementando l'attuazione di risparmio energetico e l'utilizzo delle energie rinnovabili, qualificando il ciclo idrico integrato attraverso un efficientamento dell'utilizzo delle risorse idriche, intervenendo sul dissesto idrogeologico e nella qualificazione del verde pubblico».

⁽⁸⁸⁾ Cfr. accordo del Comune di Marzabotto.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. accordo del Comune di Piombino (LI), per la bonifica e il recupero di una ex area industriale.

remoto de L'Aquila del 2009, a quello dell'Emilia del 2012, alle alluvioni in Liguria e in Toscana del 2011) ⁽⁹⁰⁾, in alcuni accordi è sentita la necessità di destinare maggiori sforzi alla salvaguardia ambientale del territorio. A tal fine, elemento imprescindibile per l'affermazione di una nuova etica ambientale è la sensibilizzazione dei cittadini sul tema della c.d. sostenibilità ambientale, sia attraverso programmi di educazione scolastica ⁽⁹¹⁾, sia attraverso azioni mirate di carattere preventivo per la riduzione del rischio idrogeologico ⁽⁹²⁾. In tale contesto, le parti dedicano ampio spazio alla pianificazione urbanistica, vista quale garanzia della conservazione e della promozione dell'equilibrio tra paesaggio naturale ed urbano ⁽⁹³⁾.

Nelle aree destinate alle attività produttive, alcuni accordi prevedono disposizioni con cui si favorisce l'incremento dei controlli degli enti pubblici preposti alla tutela ambientale, mirati alla sicurezza dell'ambiente e alla misurazione delle emissioni di prodotti nocivi ed inquinanti ⁽⁹⁴⁾. Viene altresì evidenziata l'importanza della collaborazione con la Protezione civile ⁽⁹⁵⁾, delle tecniche di costruzione a basso impatto ambientale (ad esempio la bio-architettura) e del risparmio energetico nell'edilizia abitativa: particolare attenzione viene destinata alla normativa antisismica ⁽⁹⁶⁾, nonché alle soluzioni costruttive di nuova generazione, atte a limitare l'inquinamento e l'erosione del suolo per il tramite del riuso e del recupero dei materiali ⁽⁹⁷⁾. Non mancano i casi di accordi in cui, tra gli obiettivi strategici collettivi, è prevista l'istituzione di un Piano per l'emergenza in caso di criticità ambientale, da redigere in funzione del surplus di prote-

⁽⁹⁰⁾ Particolarmente incisivo sul punto è il comune di Appignano del Tronto: «A seguito dei disastri ambientali causati da altri nei pressi del nostro territorio [...] ci impegniamo a combattere e mettere in atto tutto ciò che la legge ci consente per difendere quello che noi chiamiamo ambiente ma che gli altri vedono come fonte di reddito nel deturparlo ed inquinarlo».

⁽⁹¹⁾ Cfr. accordi di Gunzate e Cirimido, in Provincia di Como.

⁽⁹²⁾ Gli attori sociali ed istituzionali del Comune di Appignano del Tronto sono impegnati da decenni nella messa in sicurezza del suo centro storico, tristemente noto già dal medioevo per la forte vulnerabilità ai movimenti franosi.

⁽⁹³⁾ La pianificazione urbanistica è importante anche per i Comuni di Ascoli Piceno, Monsampolo del Tronto e Folignano.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. accordo di Turate (CO).

⁽⁹⁵⁾ Cfr. accordo di Gunzate (CO) ed accordo di Appignano del Tronto (AP).

⁽⁹⁶⁾ Cfr. accordo di Spinetoli, comune di Appignano del Tronto (AP).

⁽⁹⁷⁾ Cfr. ancora accordo di Spinetoli.

zione domandato generalmente da alcune categorie protette di cittadini, quali gli anziani e i disabili ⁽⁹⁸⁾.

4.2. Politiche energetiche

Diversi accordi testimoniano l'impegno che alcune amministrazioni locali hanno profuso, già da tempo, rispetto all'attuazione di programmi su vasta area destinati all'efficientamento energetico del territorio. Sul punto, si segnalano quegli accordi validi per i Comuni della Provincia di Ascoli Piceno, con i quali amministrazione e parti sociali aderiscono al c.d. "patto dei sindaci"; piano, quest'ultimo, di azione coordinata tra enti pubblici e privati finalizzato al risparmio, l'efficientamento energetico, l'innovazione e lo sviluppo di fonti rinnovabili, attuativo dell'obiettivo europeo di riduzione del 40% delle emissioni di CO₂ entro il 2030.

A Forlì-Cesena, in particolare, le parti ritengono i servizi pubblici locali (e, nello specifico, quelli ordinati alla distribuzione del gas naturale), elementi strategici per lo sviluppo economico, sociale, ambientale ed occupazionale del territorio.

In alcuni accordi, le parti intervengono sull'illuminazione pubblica ⁽⁹⁹⁾, tramite l'installazione di pannelli fotovoltaici sugli immobili di proprietà del Comune ⁽¹⁰⁰⁾; in altri, si incide sul sistema di conservazione, trattamento e distribuzione idrica nel territorio comunale, tramite la realizzazione di apposite "vasche di stoccaggio" per il trattamento delle acque ⁽¹⁰¹⁾. In altri ancora, infine, si pattuiscono agevolazioni per i cittadini in ordine alla riscossione e al pagamento delle bollette per servizi energetici ⁽¹⁰²⁾, non difettando neppure ipotesi contrattuali in cui il contributo

⁽⁹⁸⁾ Cfr. Comune di Certaldo (FI).

⁽⁹⁹⁾ Comuni di Appignano del Tronto, Folignano, Monsampolo del Tronto.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Spinetoli e Folignano, in Provincia di Ascoli Piceno; nonché l'accordo del Comune di Collesalveti, così come quello del Comune di Bibbona (LI).

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. Comune di Collesalveti e Bibbona (LI).

⁽¹⁰²⁾ Il Comune di Orzivecchi ha aderito allo SGATE (Sistema di gestione delle agevolazioni sulle tariffe elettriche) e quindi gestisce l'iter burocratico previsto per la valutazione ed accettazione delle domande per l'ottenimento del "Bonus elettrico" e del "Bonus gas" presentate dai cittadini. Altri Comuni che prevedono agevolazioni sono

viene riservato solo a determinate categorie di cittadini (es. anziani). Contestualmente, l'opera di sensibilizzazione della cittadinanza sui temi del risparmio energetico assurge ad obiettivo di altre pattuizioni, tramite la previsione di sconti individuali, miranti a premiare i comportamenti virtuosi tra la cittadinanza ⁽¹⁰³⁾.

4.3. Rifiuti

Una delle materie potenzialmente a più elevato impatto ambientale, come noto, è quella dei rifiuti, materia rispetto alla quale i Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati (articolo 198, decreto legislativo n. 152/2006).

Preso atto di come in molti Comuni siano sempre più diffuse le pratiche di differenziazione della raccolta ⁽¹⁰⁴⁾ (in alcuni casi, porta a porta) ⁽¹⁰⁵⁾, spiccano quegli accordi in cui – al netto dell'opera di disseminazione delle buone pratiche, ritenuta propedeutica al consolidamento nel tempo delle buone pratiche di smaltimento ⁽¹⁰⁶⁾ – le parti introducono politiche premiali per i cittadini virtuosi, quali bonus ed esenzioni, cui fanno da

quelli bresciani di Borgo San Giacomo (energia elettrica, gas, acquedotto); Lonato del Garda (riscaldamento e energia elettrica); Casnate con Bernate (energia elettrica e gas).

⁽¹⁰³⁾ Monsampolo del Tronto (AP); Comune di Collesalveti e Bibbona (LI).

⁽¹⁰⁴⁾ A Cirimido (CO) la gestione del centro raccolta rifiuti può contare sulla fattiva collaborazione delle associazioni dei pensionati, grazie alle quali la percentuale di differenziata ha raggiunto il 67,6%.

⁽¹⁰⁵⁾ Castelnuovo Bozzente (CO), Ascoli Piceno. Il comune di Appignano del Tronto ha attuato tre sistemi differenti in base al tipo di area (Centro abitato, residenziale, case sparse lungo le strade provinciali) con l'obiettivo di arrivare alla riduzione del conferimento in discarica del 70% entro 5 anni. Alcuni comuni della Provincia di Ascoli Piceno si pongono l'obiettivo di portare la percentuale della raccolta differenziata tra il 50% e il 65%, prevedendo sempre una più razionale organizzazione nella raccolta stessa. Pollenza, in Provincia di Macerata, arriva all'80% e Monsampolo del Tronto, in Provincia di Ascoli Piceno, al 70%. Il Comune di Castagneto Carducci (LI) si impegna in campagne di sensibilizzazione sul tema della produzione dei rifiuti e in particolare degli imballaggi, anche coinvolgendo le associazioni promotrici di sagre paesane.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. accordi di Spinetoli e Grottammare.

contrattare penalità per cittadini o aziende inadempienti ⁽¹⁰⁷⁾, anche rispetto a forme particolari di smaltimento, riferibili a determinati beni d'uso comune ⁽¹⁰⁸⁾.

5. Politiche del lavoro

Alcuni accordi si soffermano sulle tematiche strettamente riferibili al terreno lavoristico e del mercato territoriale di riferimento. Nessun cenno sull'argomento, invece, nelle Regioni Abruzzo, Calabria, Sicilia, Umbria e Veneto.

Nelle ipotesi contrattuali impiegate sul tema, tuttavia, particolare interesse viene riservato alle seguenti materie: politiche attive del lavoro ⁽¹⁰⁹⁾; inserimento lavorativo delle persone disabili e a rischio di emarginazione (SIL) ⁽¹¹⁰⁾; formazione continua; alta formazione; sistema duale ed altri programmi di addestramento e formazione finalizzati al riconoscimento di attestati e qualifiche professionali riconosciute a livello regionale ⁽¹¹¹⁾; relazione con il sistema scolastico, della formazione, delle imprese e delle rappresentanze dei lavoratori (per avviare percorsi di inserimento o di crescita professionale all'interno delle attività produttive e stimolare la dinamicità del tessuto produttivo) ⁽¹¹²⁾; partecipazione attiva dei lavoratori ai processi decisionali delle imprese e al capitale di impresa ⁽¹¹³⁾; pon-

⁽¹⁰⁷⁾ In alcuni Comuni della Provincia di Napoli è stata introdotta una penalità di 77.345,40 euro in capo alla azienda appaltatrice in caso di mancato raggiungimento della percentuale di differenziata stabilita nel bando di gara.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. gli accordi dei Comuni livornesi di Bibbona e Piombino, in tema di smaltimento dei rottami d'auto.

⁽¹⁰⁹⁾ Nell'accordo del Distretto di San Lazzaro (BO), le politiche attive sono considerate elemento basilare per un welfare che sia non solo redistributivo, ma realmente inclusivo. Nel Comune di Imola si ritiene urgente la riforma dei Centri per l'Impiego. Nel Comune di Beregazzo con Figliaro, invece, si istituisce uno Sportello Lavoro.

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Locate Varesino, Guanzate, Casnate con Bernate, tutti in Provincia di Como.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. accordi di Marzabotto (BO) e Civitavecchia (RM).

⁽¹¹²⁾ Cfr. accordo di Imola (BO). A Spinetoli, invece, è in fase di elaborazione un progetto di costituzione di un partenariato per la nascita dell'Istituto di ricerca di livello europeo, che occuperà gli spazi della ex università.

⁽¹¹³⁾ Cfr. accordo di Imola (BO).

te generazionale per l'occupazione ⁽¹¹⁴⁾; conciliazione vita-lavoro (per il più generale obiettivo di crescita dell'occupazione femminile, quale condizione per il più complessivo sviluppo economico sociale); previdenza integrativa ⁽¹¹⁵⁾; finanziamento di start-up per il sostegno all'auto-imprenditorialità ⁽¹¹⁶⁾.

In seguito al calo dell'occupazione dovuto alla crisi, in alcuni Comuni viene istituito un Fondo anticrisi atto a consentire, temporaneamente, la conservazione del posto di lavoro per i lavoratori esposti al rischio di licenziamento o cassa integrazione delle aziende incapaci di provvedere autonomamente al calo di produzione ⁽¹¹⁷⁾.

In alcuni contesti territoriali, parallelamente, sono stati attuati progetti di inclusione sociale e promozione al reinserimento lavorativo con assegnazione di borse lavoro e voucher ⁽¹¹⁸⁾. In altri, sono state previste agevolazioni fiscali e tariffarie – ad esempio, di sostegno agli affitti abitativi – oltre che iniziative di riqualificazione professionale per i lavoratori licenziati, collocati in cassa integrazione ed in mobilità ⁽¹¹⁹⁾. In quelle ipotesi locali in cui la crisi ha colpito particolarmente, si sono resi necessari anche interventi di carattere socio-sanitario, a presidio delle condizioni psico-fisiche dei lavoratori e, più in generale, delle famiglie coinvolte in eventi traumatici di dismissione o riduzione produttiva ⁽¹²⁰⁾.

⁽¹¹⁴⁾ A Brescia si recepisce il progetto della Regione Lombardia *Nuovo ponte generazionale*, per coniugare le esigenze lavorative dei giovani e dei lavoratori anziani in una prospettiva di solidarietà intergenerazionale.

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. accordo del Comune di Bergamo (BG).

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. accordo del Comune di Macerata (MC).

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Bologna, Spinetoli, Macerata, Ancona, San Casciano in Val di Pesa (FI).

⁽¹¹⁸⁾ Borgo San Giacomo, Spinetoli, Cisano Bergamasco (BG), Priolo Gargallo (SR).

⁽¹¹⁹⁾ Spinetoli, Ascoli Piceno, Monsampolo del Tronto, Bibbona, Cisano Bergamasco, Priolo Gargallo.

⁽¹²⁰⁾ Particolarmente significativo è il caso di Pomigliano d'Arco (NA), dove la crisi dell'impianto FIAT ha fatto sì che nel corso degli anni si passasse da un organico di circa 12.000 operai a poco più di 5.000. Ne sono conseguite manifestazioni di disagio psichico, connesse alla perdita di lavoro, prevalenti in un'età compresa tra i 35 e 50 anni, con una sintomatologia a carattere depressivo, ansioso, e con disturbi di panico; di questo gruppo di utenti una percentuale rappresentativa è costituita dai familiari delle persone rimaste senza impiego. Per questo è stato creato uno Sportello Ascolto per i cittadini in stato di difficoltà inerente al disagio scaturiti dalle precarie condizioni di lavoro; sono state poi messe in atto politiche integrate di tutela della salute, di prevenzione del

In riferimento al personale impiegato nei servizi pubblici (in caso di appalti di servizi o società partecipate), non mancano ipotesi contrattuali in cui viene disciplinata la clausola di salvaguardia o altre misure a tutela dell'occupazione e della qualità del lavoro. Più nel dettaglio, si riscontrano clausole in cui si impone al datore di lavoro, ossia al Comune: di certificare la posizione lavorativa dei propri dipendenti ⁽¹²¹⁾; di assicurare il pieno finanziamento dei rinnovi contrattuali in tutte le sue parti ⁽¹²²⁾; di prevedere specifici progetti in grado di incrementare l'efficacia della pubblica amministrazione e valorizzare il lavoro pubblico e il ruolo dei lavoratori nei processi di riorganizzazione e riordino istituzionale (nell'ottica di utilizzare il patrimonio di competenze e professionalità per riaffermare il ruolo del sistema pubblico nel suo complesso) ⁽¹²³⁾; di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori impegnati nelle opere realizzate in cantiere ⁽¹²⁴⁾; di promuovere la stabilità occupazionale del perso-

disagio psichico, di cura delle malattie mentali e di riabilitazione delle disabilità psicosociali.

⁽¹²¹⁾ Nell'accordo di Napoli/Trentatré i rappresentanti sindacali e datoriali chiedono tale certificazione anche per attività progettuali, laddove siano previsti fondi pubblici a finanziamento di servizi di asilo nido privato.

⁽¹²²⁾ Cfr. accordo Marzabotto.

⁽¹²³⁾ Cfr. accordo Cesena.

⁽¹²⁴⁾ A Civitavecchia, con il contratto del 2005, Enelpower promuove e costituisce il Comitato di Coordinamento per la Sicurezza (CCS) posto all'interno del Comitato Inferimprese. Fanno parte del Comitato di Coordinamento per la Sicurezza il Coordinatore in fase di esecuzione (CE) incaricato da Enelpower, con il ruolo di presiedere il Comitato, i suoi collaboratori per le diverse aree tecnologiche e i rappresentanti delle imprese appaltatrici e fornitori. Enelpower si impegna ad avvalersi anche del contributo di istituzioni, associazioni, Comitati, enti bilaterali contrattuali specializzati nel settore della *safety* al fine di migliorare gli standard di sicurezza esistenti in cantiere. Il Comitato di coordinamento per la sicurezza ha tra i principali compiti la definizione, l'organizzazione e la realizzazione di quanto necessario ai fini della prevenzione, gestione delle emergenze e interlocuzione con i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Rientra quindi tra le responsabilità del Comitato di coordinamento per la sicurezza l'istituzione di un presidio sanitario dotato di mezzi di soccorso e aree attrezzate per l'elisoccorso fino al termine dell'attività in cantiere. Nel contratto di Civitavecchia del 2010 si torna sulla materia della sicurezza, specificando che è necessario implementare un sistema di informazione ai dipendenti delle imprese appaltatrici sulla sicurezza in particolare in merito a: *Safety Line* (la safety Line è una linea di "demarcazione fisica" oltre la quale è necessario assumere determinati comportamenti e seguire precise disposizioni in quanto identifica un'area dove vengono generalmente effettuate le attività operative) e *Safety map* (ha lo scopo di fornire una sintesi degli agenti di pericolo e dei

nale impiegato, prendendo a riferimento le migliori condizioni previste dal CCNL (così da evitare che si determinino fenomeni di *dumping* sociale e contrattuale) ⁽¹²⁵⁾.

6. Politiche socio-sanitarie, di welfare e sicurezza

Di fronte al dilagare del disagio sociale prodotto dalla crisi, in concomitanza con le difficoltà economiche dei governi centrali e locali nel garantire l'accessibilità diffusa ai servizi pubblici – anche a causa della morsa finanziaria ed economica imposta dal c.d. Patto di stabilità di matrice europea –, preso atto dell'insufficienza delle misure ascrivibili al welfare pubblico tradizionale rispetto ai reali bisogni della cittadinanza, in alcuni contratti emerge l'intenzione condivisa al mantenimento, al potenziamento e all'incremento della quota di progressività dei servizi a favore delle fasce più deboli della popolazione, maggiormente colpite dai contraccolpi della crisi ⁽¹²⁶⁾.

Certo è che, in tale materia, l'azione delle parti sociali ed istituzionali risulta essere fortemente legata all'orientamento corrispondente in ambito comunitario: le politiche sociali nelle scritture redatte in seno alle Regioni meridionali (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), vale la pena evi-

rischi associati per ogni area della Centrale); è inoltre istituito il *Safety Board* per garantire la cooperazione tra tutti i soggetti, il delegato safety d'area, per analisi e controllo e per la manutenzione per gli aspetti di salute e sicurezza dei lavoratori, il delegato safety d'area per la logistica combustibili e un organismo paritetico per la salute e sicurezza.

⁽¹²⁵⁾ Si veda l'accordo di Forlì-Cesena, con riferimento al settore del gas. A Cesena, poi, si fa riferimento al personale scolastico, e per questa ragione vi è particolare attenzione alla stabilità lavorativa per garantire la continuità didattica. L'accordo di Imola prevede il vincolo di applicazione del CCNL per tutte le aziende che vogliono partecipare alle gare per i servizi pubblici. Nell'accordo di Civitavecchia si fa riferimento a Enelpower, in ragione dell'importanza strategica dell'azienda nel comprensorio del Comune. Vi sono previsioni in materia anche negli accordi sociali di Ascoli Piceno, Ancona, Villanova D'Asti (AT), negli ambiti comunali (cioè aggregazioni di più comuni) foggiani: Vico del Gargano, San Severo e Cerignola; ovvero nell'accordo sociale interessante la Regione Toscana.

⁽¹²⁶⁾ A Bologna, le parti sociali ed istituzionali hanno deciso di incrementare in modo significativo gli stanziamenti dedicati al sistema di welfare cittadino in campo educativo, scolastico e socio-assistenziale, mantenendo il blocco delle tariffe dei servizi socio-assistenziali e dei servizi educativi.

denziarlo, sono legate a doppio filo con lo stanziamento e l'utilizzo dei fondi comunitari destinati ai territori economicamente più deboli: con delibera CIPE 26/10/2012, in effetti, è stato approvato il Programma nazionale servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti per le quattro Regioni (c.d. obiettivo europeo "Convergenza").

Evidente appare, poi, che l'approccio al tema cambi (oltre che per le disponibilità economiche) a seconda del modello di welfare consolidatosi nel tempo in una data regione. In Emilia Romagna, e in particolare nel Distretto di San Lazzaro, ad esempio, il modello che fa da sfondo alle azioni concrete in materia è quello della c.d. *ricomposizione sociale*, imperniato sulla promozione di azioni che non si limitino al mero assistenzialismo, ma possano al contrario inserirsi in un più ampio percorso virtuoso di facilitazione dei processi di auto-attivazione della persona di fronte alle difficoltà dell'esistenza, nella ricerca del giusto compromesso tra tutela passiva pubblica ed autotutela individuale ⁽¹²⁷⁾.

Nel territorio bergamasco, poi, si pone l'accento sulla necessità di consolidare e rafforzare l'attività di prevenzione sui rischi alla salute per la persona, favorendo il coinvolgimento di tutti gli attori che operano sul territorio, con contestuale garanzia della continuità delle cure.

Nella Provincia di Ascoli Piceno, invece, le parti mirano al consolidamento di strategie d'intervento sociale capaci di garantire un ruolo non solo di sostegno al singolo in situazioni di immediato bisogno, ma soprattutto di attivazione continuativa attraverso l'accompagnamento, l'orientamento, il reinserimento lavorativo e abitativo, il supporto nei compiti di cura ed aiuto alla e nella famiglia, vista quale nucleo primo ed ultimo del sostegno.

D'altra parte, in diversi accordi, la quota di partecipazione del cittadino richiesta al fine dell'erogazione del servizio viene calcolata sulla base dell'ISEE, così da garantire il rispetto dei principi di equità e di progressività del trattamento ⁽¹²⁸⁾. Generalmente vengono fissate delle fasce per

⁽¹²⁷⁾ Cfr. accordo di Marzabotto.

⁽¹²⁸⁾ Interessante l'applicazione dei parametri ISEE nel Comune di Genova. Giaché – si afferma – vi è spesso forte disomogeneità nella distribuzione della compartecipazione alla spesa pubblica, a discapito di quelle persone che hanno un ISEE vicino ai limiti delle fasce delle rette, in tale Comune si procede all'applicazione un nuovo sistema denominato "ISEE continuo" che permette una maggiore proporzionalità nella determinazione della tariffa calcolata moltiplicando ciascun ISEE per percentuali predefinite.

le rette dei singoli servizi, oltre a soglie minime di esenzione dal pagamento, rivalutate ogni anno sulla base di indici Istat. Ove possibile, le amministrazioni si impegnano a mantenere i servizi attivi e a lasciare invariate le tariffe dei servizi a domanda, in considerazione del fatto che i redditi delle famiglie si sono mediamente ridotti negli anni post-crisi (in particolare per i lavoratori dipendenti ed i pensionati, molti dei quali vicini alla soglia della povertà).

Per quanto riguarda gli ambiti in cui le politiche sociali vengono ad incidere, debbono contemplarsi, tra l'altre: la responsabilità familiare; le politiche dirette alla cura e all'educazione del minore e adolescente; l'esclusione sociale e l'immigrazione; la cura degli anziani e le politiche socio-sanitarie; l'assistenza dei disabili; il sostegno ai soggetti disoccupati; politiche di riduzione del rischio di povertà.

In alcuni Comuni viene istituito il Segretariato sociale, ente consulenziale preposto all'accoglienza delle persone e all'individuazione della problematica individuale, riportata ad un funzionario dedicato, in sede di colloquio. Momento, questo, durante il quale viene valutata l'opportunità o meno di attivare un intervento/servizio erogato direttamente dal Comune a favore del singolo; di orientare la persona ad altri enti che forniscono gli aiuti o i servizi specificamente richiesti; di fornire alla persona indicazioni per superare le difficoltà momentanee o per meglio ottenere aiuti specifici presso altri servizi specialistici ⁽¹²⁹⁾. Accanto a tale ente, viene previsto il classico servizio di assistenza sociale, imperniato sulla ormai nota figura dell'assistente sociale, deputato, per lo più, a fornire consulenze a soggetti tipicamente protetti (anziani, disabili, famiglie svantaggiate); a prendere in carico situazioni di disagio sociale nella comunità; ad interagire con le strutture sanitarie locali (soprattutto nei casi di disabilità anche psichiatrica; di dipendenze da sostanze stupefacenti, alcoliche o da giochi d'azzardo; di minori con necessità di assistenza educativa individualizzata in ambito scolastico e/o domiciliare ⁽¹³⁰⁾).

⁽¹²⁹⁾ Cfr. accordo di Vertemate con Minoprio (CO).

⁽¹³⁰⁾ Cfr. gli accordi di Locate Varesino, Guanzate, Castelnuovo Bozzente, tutti in Provincia di Como; nonché quello di Campiglia Marittima (LI).

Le previsioni in materia di sicurezza sono di vario genere: applicazioni di sistemi di videosorveglianza ⁽¹³¹⁾; impiego più presente dei vigili comunali e dei carabinieri sul territorio ⁽¹³²⁾; coperture assicurative per atti di criminalità soprattutto nei confronti di anziani ⁽¹³³⁾. A Fucecchio, in Provincia di Firenze, si ribalta l'approccio securitario, affidando proprio agli anziani la sicurezza ⁽¹³⁴⁾.

Vengono messe in campo, generalmente, azioni di sensibilizzazione della cittadinanza sul tema della sicurezza, con particolare attenzione al trasporto pubblico e al sostegno agli anziani contro le truffe, i raggiri ed i furti ⁽¹³⁵⁾.

In tema di legalità, uno dei punti di maggiore interesse è la lotta all'evasione fiscale, portata avanti da numerosi Comuni ⁽¹³⁶⁾ attraverso: incrocio di banche dati ⁽¹³⁷⁾; accertamenti sui soggetti che fanno domanda di agevolazioni ed esenzioni per i servizi individuali ⁽¹³⁸⁾ o verifiche a campione ⁽¹³⁹⁾; collaborazione con l'Agenzia delle entrate o con la Guardia di finanza ⁽¹⁴⁰⁾. Alcuni Comuni, poi, risultano firmatari del patto anti-evasione ⁽¹⁴¹⁾.

⁽¹³¹⁾ Cfr. soprattutto l'accordo di Macerata. Il Comune di Costa Volpino (BG), si avvale del controllo degli accessi al paese con telecamere, allo scopo di avere una banca dati da utilizzare nel caso di episodi che implicano la sicurezza dei cittadini e dei beni.

⁽¹³²⁾ Cfr. accordo di Turate (CO).

⁽¹³³⁾ Alcuni Comuni in Provincia di Brescia. Nell'accordo di Bologna, attraverso UNIPOL e UNISALUTE, in forma convenzionata, si tutelano gli anziani da scippi, dalle rapine, estorsioni, furti.

⁽¹³⁴⁾ Il Comune favorirà il coinvolgimento di persone anziane per quanto riguarda: il servizio di vigilanza presso gli istituti scolastici per la tutela della sicurezza degli alunni all'entrata e all'uscita da scuola, vigilanza presso gli ambienti, ove si tengono mostre, manifestazioni socio-culturali promosse dal Comune e/o da altri enti pubblici; vigilanza presso monumenti d'interesse storico, artistico ed architettonico e di beni e strutture della collettività.

⁽¹³⁵⁾ Cfr. accordo del Comune di Bologna.

⁽¹³⁶⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Napoli, Ercolano, Bologna, Ancona, Villanova D'Asti, Asti, Campiglia Marittima, Bibbona, San Casciano in Val di Pesa.

⁽¹³⁷⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Napoli ed Ercolano (NA).

⁽¹³⁸⁾ Cfr. accordi di Napoli, Casnate con Bernate, Collesalveti.

⁽¹³⁹⁾ Cfr. accordi di Grottammare e Folignano.

⁽¹⁴⁰⁾ Si vedano gli accordi di Lovere, Costa Volpino, Cirimido, Appignano del Tronto e Ascoli Piceno, Pollenza, Ancona, Villanova D'Asti, Asti.

⁽¹⁴¹⁾ Si vedano gli accordi dei Comuni di Asti, Belluno, Siracusa; dei Comuni della Provincia di Ascoli Piceno.

Particolare attenzione viene posta anche nella gestione degli appalti e dei subappalti, ai fini del rispetto delle normative vigenti sia in ordine alla fase di bando (a tutela della reale concorrenza e per evitare fenomeni di corruzione) ⁽¹⁴²⁾, sia in ordine alla tutela dei lavoratori e alla prevenzione da pratiche di *dumping*.

Accanto a quei contratti che contengono una aperta condanna del lavoro nero ⁽¹⁴³⁾, delle pratiche di speculazione edilizia ⁽¹⁴⁴⁾, dell'attacchinaggio abusivo e dell'occupazione abusiva del suolo pubblico ⁽¹⁴⁵⁾ ⁽¹⁴⁶⁾, interessanti gli accordi di Appignano del Tronto, Monsampolo del Tronto e Ascoli Piceno: nell'ambito di esternalizzazioni, appalti, legalità, si legge, «fenomeni come evasione fiscale, lavoro precario, lavoro in nero e infiltrazioni mafiose, possono diventare elementi *strutturali* di una grande parte dello sviluppo territoriale del Piceno e che si sono evidenziati maggiormente nella Crisi». In conseguenza di ciò, le parti ritengono necessaria l'educazione alla legalità delle giovani generazioni; la collaborazione con associazioni come Libera; la sinergia tra istituzioni del territorio e di Comuni limitrofi ⁽¹⁴⁷⁾.

7. Sussidi, misure di contrasto alla povertà e politiche per l'inclusione sociale

Visti i crescenti disagi socio-economici provocati dalla crisi, alcuni Comuni ricorrono a misure di carattere monetario: oltre a servizi *ad hoc*, si tratta per lo più di bonus, trasferimenti monetari o sussidi; misure che vanno ad integrare le (solitamente scarse) risorse nazionali (come il Fon-

⁽¹⁴²⁾ Cfr. accordi di Civitavecchia, Villanova D'Asti, Asti. A tal proposito, gli accordi di Appignano del Tronto e Ascoli Piceno indicano l'opportunità di ridurre al minimo le esternalizzazioni attraverso una politica di valorizzazione del personale presente negli uffici pubblica amministrazione locale.

⁽¹⁴³⁾ Cfr. accordi di Marzabotto e Campiglia Marittima.

⁽¹⁴⁴⁾ Ancora Comune di Marzabotto.

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. accordi di Spinetoli, Grottammare, Folignano.

⁽¹⁴⁶⁾ Il Comune di Ercolano attua pratiche di esenzione per 3 anni da tutti i tributi locali a favore delle aziende e le persone che denunciano fenomeni di *racket* ed usura.

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr. accordi di Spinetoli, Grottammare, Folignano, Monsampolo del Tronto, Appignano del Tronto e Ascoli Piceno, San Casciano in Val di Pesa.

do nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale), ovvero regionali ⁽¹⁴⁸⁾.

Tra le forme più comuni di sussidi, debbono annoverarsi quelle sulle bollette per i servizi o sulle utenze (quali luce, gas, acqua, telefono) ⁽¹⁴⁹⁾; l'alleggerimento dei costi di un canone di locazione o di un mutuo sulla prima casa o di una retta scolastica ⁽¹⁵⁰⁾; il sostegno alle necessità di vitto, alloggio e vestiario, tramite la fornitura di generi di prima necessità ed abiti per il quotidiano o il lavoro ⁽¹⁵¹⁾.

In alcuni casi vengono previste delle misure di sostegno economico diretto per le persone in situazione di grave indigenza economica ⁽¹⁵²⁾, anche se tale misura è solitamente erogata *una tantum* e subordinata alla valutazione del singolo caso tramite valutazione richiesta ad un assistente sociale o degli uffici preposti ⁽¹⁵³⁾; in altri casi, i contributi economici o sussidi vengono erogati in seguito a situazioni di disagio lavorativo, come

⁽¹⁴⁸⁾ La Regione Emilia-Romagna prevede inoltre il Reddito di Solidarietà (RES)

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. accordo di Pratola Peligna, in Provincia di L'Aquila; accordo di Ortonovo, in Provincia di La Spezia; accordi di Orzivecchi, Barbariga, Visano, in Provincia di Brescia; accordo di Corridonia, in Provincia di Macerata; accordo di Priolo Gargallo, in Provincia di Asti.

⁽¹⁵⁰⁾ Si veda il Fondo di solidarietà di Ortonovo, in Provincia di La Spezia, e quello di Pollenzo, in Provincia di Macerata; cfr. accordo di Visano, in Provincia di Brescia; accordo del Comune di Lograto, in Provincia di Brescia, con il Fondo Immediata Assistenza e il Fondo contributi vari per assistenza, rivolti soprattutto agli anziani in particolare condizione di fragilità economica; cfr. accordo di Campiglia Marittima, in Provincia di Livorno.

⁽¹⁵¹⁾ Cfr. accordi di Barbariga, Sovere, Nizza Monferrato. In alcuni casi il servizio viene svolto in collaborazione o convenzione con le Caritas parrocchiali locali, con associazioni di volontariato, con la Croce Rossa o con supermercati, come nel caso dei Comuni di Borgo San Giacomo, Mairano, Lograto, in Provincia di Brescia, oltre che Cisano Bergamasco, Vertemate con Minoprio, Casnate con Bernate, Macerata. Il comune di Lovere prevede buoni sociali (voucher) per sostenere le spese alimentari, ma quelle per i farmaci e per l'integrazione della retta della mensa scolastica.

⁽¹⁵²⁾ Cfr. accordi di Pratola Peligna, in Provincia di L'Aquila; Lograto, in Provincia di Brescia (buoni sociali mensili); Vertemate con Minoprio, Locate Varesino, Casnate con Bernate, in Provincia di Como; Nizza Monferrato, in Provincia di Asti.

⁽¹⁵³⁾ Si veda il Fondo di solidarietà di Ortonovo, in Provincia di La Spezia; cfr. poi gli accordi di Orzivecchi, Barbariga, Lumezzane, in Provincia di Brescia. In alcuni casi, ad esempio nel comune di Mairano, l'amministrazione comunale non solo richiede la documentazione giustificativa di comprovato disagio economico-sociale, ma attua un monitoraggio costante e redige periodici report circa l'andamento degli interventi in atto, coadiuvata dall'assistente sociale.

disoccupazione, cassa integrazione o mobilità. Alcuni Comuni finanziano questo genere di misure, oltre che con la fiscalità ordinaria con fondi particolari e creati *ad hoc* (si veda ad esempio il “Fondo 1 euro per cittadino”) ⁽¹⁵⁴⁾.

Ancora: vi sono ipotesi contrattuali in cui vengono istituite particolari forme di prestito monetario: è il caso, ad esempio, del “Prestito d’onore”, uno strumento alternativo ai contributi assistenziali in denaro a fondo perduto, imperniato sulla concessione di finanziamenti a tasso zero, da restituire in un lasso di tempo concordato (generalmente entro 24 mesi, oppure una volta superato il periodo di difficoltà) ⁽¹⁵⁵⁾.

Sono poi previste agevolazioni sulle rette dei servizi per situazioni non di grave o gravissima indigenza, pensate per prevenire l’emersione di situazioni di povertà o per difendere il potere d’acquisto, generalmente scaglionate diversamente sulla base dell’ISEE ⁽¹⁵⁶⁾.

7.1. Politiche abitative

L’instabilità riconnessa agli effetti negativi della crisi economica si è palesata anche sottoforma di questione abitativa. In particolare, di fronte alla crescita del fenomeno degli sfratti domestici, non mancano accordi in cui, a livello comunale, si predispongono un piano *ad hoc* di recupero del debito per morosità; un servizio di consulenza legale gratuita, nonché l’incentivazione dell’edilizia residenziale popolare ⁽¹⁵⁷⁾.

Le politiche abitative assumono principalmente la forma del sussidio, destinato a sostenere il canone di locazione, o il mutuo per la prima casa, contemporaneamente venendosi a configurare in termini di provvedimenti volti a calmierare il mercato degli affitti ⁽¹⁵⁸⁾, cui si affiancano altri

⁽¹⁵⁴⁾ Si veda il distretto Porretta Terme, Marzabotto, in Provincia di Bologna.

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. accordi di Vertemate con Minoprio, Castelnuovo Bozzente, in Provincia di Como.

⁽¹⁵⁶⁾ Ne sono esempi alcuni Comuni della Provincia di Livorno.

⁽¹⁵⁷⁾ Si vedano gli accordi dei Comuni di Guanzate, Macerata, Ancona, Asti, Nizza Monferrato, Fucecchio.

⁽¹⁵⁸⁾ Cfr. accordi di Borgo San Giacomo, Mairano, Lumezzano, Lograto, in Provincia di Brescia; Turate, Guanzate, Casnate con Bernate, Beregazzo con Figliaro, Spineto-lli, Ascoli Piceno, Monsampolo del Tronto, Grottammare e Folignano, Villanova D’Asti, Campiglia Marittima.

provvedimenti di stimolo dell'ERP (c.d. edilizia popolare) ⁽¹⁵⁹⁾, di contrasto all'emergenza abitativa (orientati al soddisfacimento di bisogno temporanei e di estrema povertà) ⁽¹⁶⁰⁾. Non minore rilevanza, poi, assumono le politiche di *housing sociale* (le quali, oltre a rispondere all'emergenza abitativa, s'incentrano sulle logiche di inclusione sociale, riqualificazione di alcune aree urbane, edilizia ecosostenibile, ecc.) ⁽¹⁶¹⁾.

Gli interventi programmati per accordo sociale, dunque, sono sostanzialmente di duplice natura: da un lato, quelli finalizzati al sollievo economico o abitativo diretto garantito alle famiglie in stato di bisogno; dall'altro quelli diretti sia al miglioramento ed efficientamento dei servizi collegati alle concessioni abitative, in funzione semplificatoria delle incombenze burocratiche annesse. Si pensi a quelle disposizioni che prevedono l'aumento della capacità organizzativa dell'ufficio preposto all'esame delle domande per l'ERP ⁽¹⁶²⁾; ovvero la verifica della reale situazione locataria degli alloggi, al fine di far emergere eventuali irregolarità dovuta ad abbandoni non dichiarati oppure per perdita dei requisiti ⁽¹⁶³⁾; o, ancora, la programmazione di un coordinamento territoriale sovra-comunale tra amministrazioni, tramite il quale gestire l'emergenza abitativa e favorire la mobilità abitativa ⁽¹⁶⁴⁾. In molti accordi, le concessioni abitative vengono rilasciate sulla base dell'ISEE, oppure sulla base della composizione del nucleo familiare, con priorità concessa ad anziani

⁽¹⁵⁹⁾ Si vedano gli accordi di Bologna; Borgo San Giacomo, Barbariga, Mairano, Lograto, in Provincia di Brescia; Lovere, Cisano Bergamasco, Vertemate con Minoprio; Turate, Guanzate, Casnate con Bernate, Castelnuovo Bozzente, Beregazzo con Figliaro, Spinetoli, Ascoli Piceno, Grottammare e Folignano.

⁽¹⁶⁰⁾ Cfr. accordi di Bologna, Borgo San Giacomo, Macerata.

⁽¹⁶¹⁾ Costa volpino, Ancona. Il comune di Appignano del Tronto e Ascoli Piceno considerano l'intera politica abitativa in un'ottica di rivisitazione complessiva delle politiche urbanistiche dei vari territori e di sviluppo di nuove forme di welfare, di opportunità di lavoro e di benessere sociale e familiare, operando in stretto raccordo con i sindacati degli inquilini. Spinetoli, Grottammare e Folignano, in Provincia di Ascoli Piceno, intendono ricorrere all'*housing sociale*, favorendo la formazione di un contesto abitativo e sociale dignitoso, costituito da edilizia popolare, convenzionata e privata, all'interno del quale sia possibile accedere a relazioni umane ricche e significative.

⁽¹⁶²⁾ Bologna.

⁽¹⁶³⁾ Cfr. Comune di Mairano.

⁽¹⁶⁴⁾ Si vedano gli accordi dei Comuni della Provincia di Livorno. Nel Circondario Empese-Valdelsa la politica abitativa viene gestita anche a livello di Unione dei Comuni.

e giovani coppie; ovvero sulla base della presenza di minori nel nucleo familiare ⁽¹⁶⁵⁾.

Al netto del necessario contemperamento tra esigenze edilizie popolari e quelle della riduzione del consumo di suolo pubblico, in alcuni contesti i firmatari degli accordi subordinano la realizzazione di nuove costruzioni ad una ricognizione delle case popolari; al preventivo restauro conservativo degli edifici popolari esistenti; all'acquisizione e al restauro di abitazioni nei centri storici (percepito come un volano per la ripresa delle attività in edilizia e per il recupero del centro storico) ⁽¹⁶⁶⁾.

Per la Provincia dell'Aquila, si segnala l'istituzione comunale di sportelli di assistenza per le famiglie colpite da ordinanza di sgombero a seguito del tragico sisma del 6 aprile 2009.

7.2. Scuola e servizi per l'infanzia

Nell'ambito della scuola e dei servizi per l'infanzia, i Comuni intervengono soprattutto nella regolamentazione degli asilo nido; dei nido per l'infanzia (la struttura educativa destinata ai bambini di età compresa tra 3 mesi e i 3 anni); delle scuole dell'infanzia (meglio note come scuole materne, per i bambini di 3-5 anni); dei servizi collegati alla vita scolastica (come il servizio di refezione o di trasporto collettivo).

Per quanto riguarda gli asili nido e le scuole dell'infanzia (che possono essere a titolarità pubblica ⁽¹⁶⁷⁾ oppure privati, previa autorizzazione ed accreditamento), alcuni Comuni erogano buoni servizio a comparteci-

⁽¹⁶⁵⁾ Cfr. accordi di Lovere, Turate, Casnate con Bernate, Castelnuovo Bozzente, Beregazzo con Figliaro, Appignano del Tronto, Ascoli Piceno, Spinetoli.

⁽¹⁶⁶⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Appignano del Tronto, Ascoli Piceno, Macerata.

⁽¹⁶⁷⁾ Il Comune di Cesena sottolinea l'importanza della gestione diretta pubblica delle Scuole dell'Infanzia e Nidi comunali, perché rappresentano servizi identitari della città e costituiscono per la comunità cesenate un patrimonio valoriale, di professionalità e di esperienze che l'amministrazione comunale intende mantenere, valorizzare e migliorare; è quindi necessario garantire continuità e qualità dei servizi educativi rivolti all'infanzia 0-6 anni, oltre ad assicurare stabilità occupazionale al personale. Il comune di Lovere aderisce all'iniziativa regionale del "nido gratis" nell'ambito del c.d. "reddito di autonomia".

pazione della spesa ⁽¹⁶⁸⁾. In alcuni casi, assai sentita è la necessità di una ristrutturazione degli spazi fisici dedicati alla cura degli infanti, affinché gli ambienti scolastici possano rispondere concretamente ai requisiti di accoglienza e sicurezza richiesti dalla legge ⁽¹⁶⁹⁾. Da altre parti, è ritenuta urgente la creazione di nuovi poli scolastici ⁽¹⁷⁰⁾.

Per quanto riguarda i servizi di refezione (c.d. mensa) o di trasporto scolastico, in genere gli accordi che prevedono disposizioni al riguardo, operano una revisione delle rette gravanti sulle famiglie, oppure prevedono esenzioni o agevolazioni delle rette sulla base dell'ISEE ⁽¹⁷¹⁾.

In tema di trasporto scolastico, alcuni Comuni prevedono l'attuazione al progetto *Pedibus* ⁽¹⁷²⁾, aprendo anche alla partecipazione di volontari ⁽¹⁷³⁾. In tema di assistenza alle famiglie versanti in stato di bisogno, in alcuni accordi si stanziavano fondi con i quali si contribuisce all'acquisto di materiale scolastico ⁽¹⁷⁴⁾, oppure si erogano buoni premio per gli studenti meritevoli ⁽¹⁷⁵⁾. In determinate ipotesi, gli accordi si inte-

⁽¹⁶⁸⁾ Cfr. accordi di Guanzate, Beregazzo con Figliaro. A Pollenza si mette in dubbio la sostenibilità economica del sistema di sostegno alle strutture private finalizzato all'abbattimento generalizzato delle tariffe: viste le risorse regionali decrescenti, si valuta l'opzione di concentrare le risorse sui nuclei familiari che, per condizione economica e spesa reale sostenuta, ne hanno maggiormente bisogno.

⁽¹⁶⁹⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Genova, Lovere, Castelnuovo Bozzente, Collesalvetti.

⁽¹⁷⁰⁾ Il Comune di Turate è in procinto di creare una nuova struttura, in cui sono previsti alcuni servizi come parcheggi, ampia area a verde pubblico, e una zona destinata a edilizia convenzionata. Il comune di Costa Volpino è in procinto di realizzare il nuovo plesso per la scuola primaria nella zona centrale del paese: con il completamento dell'edificio, all'interno del territorio comunale, si avranno due proposte formative (una a tempo normale ed una a tempo pieno), per rendere possibile la scelta più appropriata alle famiglie.

⁽¹⁷¹⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Pratola Peligna, Bologna, Costa Volpino, Cisano Bergamasco, Vertemate con Minoprio, Cirimido, Casnate con Bernate, Castelnuovo Bozzente, Beregazzo con Figliaro, Spinetoli, Monsampolo del Tronto, Asti, Nizza Monferrato, Bibbona.

⁽¹⁷²⁾ Progetto con cui si favorisce il raggiungimento della Scuola senza l'uso di mezzi di locomozione meccanica.

⁽¹⁷³⁾ Si vedano i Comuni di Locate Varesino, Guanzate.

⁽¹⁷⁴⁾ Si vedano i Comuni di Locate Varesino, Castelnuovo Bozzente.

⁽¹⁷⁵⁾ Si veda l'accordo del Comune di Castelnuovo Bozzente.

ressano anche della qualità dell'educazione ⁽¹⁷⁶⁾, tramite la predisposizione di progetti educativi specifici, solitamente legati alla cultura civica, come quelli sulla sostenibilità ambientale o sulla violenza di genere ⁽¹⁷⁷⁾.

Sulla falsariga dei provvedimenti di assistenza economica, in alcune ipotesi contrattuali si stanziavano fondi per l'erogazione di buoni sociali o voucher per le famiglie con minori da 0 a 3 anni ⁽¹⁷⁸⁾. In alcuni contesti vengono previsti servizi integrativi di carattere educativo o culturale nei pomeriggi (nei casi in cui, organizzativamente, l'istituto scolastico non prevede o non sia in grado di garantire il tempo pieno), come doposcuola; ludoteche; attività sportive ⁽¹⁷⁹⁾; campi estivi o solari, organizzati con il contributo del Comune ⁽¹⁸⁰⁾, anche nell'ambito di un'azione complessiva orientata a promuovere le pari opportunità e la conciliazione dei tempi per tutelare e incrementare il lavoro femminile ⁽¹⁸¹⁾.

7.3. Politiche giovanili e disagio minorile

Tra i diversi tipi di politiche dedicate ai giovani e al disagio minorile, debbono annoverarsi innanzitutto quelle con cui si tenta di favorire l'occupazione o l'occupabilità dei giovani. Interesse primario viene riservato alle politiche attive (centri per l'impiego, orientamento, incontro di

⁽¹⁷⁶⁾ A Collesalveti e a Bibbona, in Provincia di Livorno, si propone di favorire una maggior e migliore offerta scolastica in favore degli studenti, garantendosi la parità di accesso alle strutture educative a tutti i bambini, senza distinzione di razza, sesso, abilità; nonché il superamento delle disuguaglianze e lo sviluppo delle proprie potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento.

⁽¹⁷⁷⁾ Cfr. accordo di Napoli.

⁽¹⁷⁸⁾ Cfr. accordo di Locate Varesino. A Castelnuovo Bozzente, il Comune eroga il Bonus bebè, consistente nell'erogazione di un buono di acquisto che il Comune destina ai nuovi nati nelle famiglie del Comune, per l'acquisto di prodotti per la prima infanzia presso il Dispensario farmaceutico presente sul territorio.

⁽¹⁷⁹⁾ Cfr. accordo di Marzabotto, Guanzate, Casnate con Bernate, Ascoli Piceno. Il comune di Turate mette a disposizione le strutture di proprietà comunale per le attività culturali e le associazioni, sia di volontariato che sportive, presenti sul territorio.

⁽¹⁸⁰⁾ Cfr. accordi di Vertemate con Minoprio, Guanzate, Cirimido, Nizza Monferrato, Bibbona.

⁽¹⁸¹⁾ Cfr. accordo di Ancona.

domanda e offerta di lavoro) ⁽¹⁸²⁾, nonché a quelle formative. In alcuni contesti, a tal proposito, si fa riferimento alla necessità di favorire o migliorare l'alternanza scuola-lavoro (con previsione della possibilità, per le parti sociali ed istituzionali, di contribuire alla redazione delle convenzioni tra scuole e imprese) ⁽¹⁸³⁾; in altri contesti, ci si impegna al sostegno degli studenti universitari nelle spese legate alla formazione individuale ⁽¹⁸⁴⁾; in altri ancora, considerate le opportunità che la presenza di un polo scolastico attivo e radicato nella comunità può generare – sia in termini di sviluppo del territorio, sia in termini di organizzazione e qualità dei servizi per il lavoro e la formazione dei giovani –, si auspica un maggior impegno di tutti gli attori sociali verso la promozione della cultura, del tempo libero, dell'orientamento ⁽¹⁸⁵⁾.

Quanto al disagio minorile (qui guardandosi a quello soprattutto scaturente da problematiche di derivazione familiare), non mancano accordi in cui si prevedono interventi di alleviamento degli effetti derivanti da trauma psico-fisico a danno del giovane: creazione di sportelli di ascolto e di sportelli “salvadanaio” dedicati alle azioni di risparmio; procedure di agevolazione degli affidi familiari; procedure di agevolazione della permanenza in comunità alloggio; assistenza domiciliare ⁽¹⁸⁶⁾. Parallelamente, in alcune ipotesi contrattuali vengono programmate attività ricreative e culturali, nonché di prevenzione dall'abbandono scolastico, al fine di scongiurare eventuali fenomeni di micro-criminalità giovanile e di dipendenza (abuso di alcol e droghe, abuso di *slot machines*, data per assodata la

⁽¹⁸²⁾ Il Comune di Casnate con Bernate prevede una Newsletter per informare i giovani tra 16-30 anni circa le possibilità di mobilità europea ed internazionale, di volontariato, stage e tirocinio.

⁽¹⁸³⁾ Cfr. accordi di Imola e Lovere.

⁽¹⁸⁴⁾ Ad Ancona, si auspicano interventi abitativi (strutture per studenti a partire dal completamento del Buon Pastore), nonché servizi agevolati (card o sconti per servizio di trasporto, per mense, per librerie, ecc.) per il sostegno degli studenti universitari, in attuazione del bando ministeriale *Ancona Città Universitaria*.

⁽¹⁸⁵⁾ È interessante l'attenzione rivolta a questo tema dai territori della Provincia di Ascoli Piceno, in particolare nel Comune di Ascoli Piceno stesso e di Appignano del Tronto: le città universitarie della zona ospitano oltre 5 mila studenti e per questo si ritiene necessario che le Istituzioni, in collaborazione con le Università, implementino le attività legate alla cultura e al tempo libero, all'orientamento attraverso l'insediamento di uffici di consulenza per la nuova imprenditoria giovanile.

⁽¹⁸⁶⁾ Cfr. accordi di Visano, Vertemate con Minoprio, Locate Varesino, Spinetoli, Grottammare, Folignano, Monsampolo del Tronto.

notoria equazione dispersione scolastica/inattività/attrazione nella sfera dell'illegalità e di tendenze antisociali). Al fondo, dunque, l'esigenza di riattivare la socializzazione dei ragazzi ⁽¹⁸⁷⁾.

Le suddette attività di risocializzazione, peraltro, quando rivolte ai minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, vengono di solito affidate al servizio di tutela dei minori ASCI (Azienda Sociale Comuni Insieme), composto da una equipe specialistica munita di solida competenza, professionalità ed esperienza nel settore ⁽¹⁸⁸⁾. In alcuni accordi comunali, viene anche prevista la presenza di un educatore in orario scolastico e la realizzazione di progetti di mediazione e di psicologia scolastica, sempre con il supporto di professionisti ⁽¹⁸⁹⁾.

In alcuni contesti vengono previsti organismi per facilitare la partecipazione dei giovani alla vita pubblica, con servizio di assistenza differenziato a seconda delle problematiche riscontrate nei casi concreti ⁽¹⁹⁰⁾.

7.4. Servizi per gli anziani

Le politiche riservate alla vecchiaia, insieme alle politiche tariffarie, trovano ampio spazio nelle disposizioni degli accordi analizzati: ciò, è evidente, in ragione dei trend riferibili ai fenomeni demografici domestici, che vedono, in particolare in alcune aree interne, periferiche o poco dinamiche a livello produttivo, un sostanziale invecchiamento della popolazione.

In generale, le amministrazioni comunali preferiscono una politica assistenziale volta a favorire la permanenza dell'anziano non autosufficiente al proprio domicilio il più a lungo possibile. Per tale ragione vengono previsti il mantenimento o il potenziamento dei servizi di assistenza

⁽¹⁸⁷⁾ Cfr. accordi di Visano, Vertemate con Minoprio, Turate, Beregazzo con Figliaro, Ancona. A Guanzate, nel periodo estivo, la Caritas, da ormai due anni, organizza un dopo-scuola per seguire i ragazzi che fanno riferimento ai nuclei familiari in particolare stato di disagio culturale, sociale ed economico della scuola dell'obbligo, nello svolgimento dei compiti delle vacanze.

⁽¹⁸⁸⁾ Cfr. accordi di Vertemate con Minoprio, Turate, Casnate con Bernate.

⁽¹⁸⁹⁾ Si vedano gli accordi di Locate Varesino, Guanzate, Cirimido, Campiglia Marittima.

⁽¹⁹⁰⁾ Il Comune di Cisano Bergamasco istituisce una Consulta giovanile per i giovani da 14 a 20 anni.

domiciliare per quegli anziani che presentino i segni di una compromissione dell'autosufficienza fisica; situazioni di solitudine o isolamento psicologico; scarsa capacità organizzativa rispetto alla gestione della casa, difficoltà a mantenere rapporti con il mondo esterno ⁽¹⁹¹⁾. È prevista, per la maggior parte dei servizi garantiti, la possibilità di erogarli in collaborazione con associazioni di volontariato ⁽¹⁹²⁾ o con la compartecipazione ai costi dell'utente stesso o della sua famiglia, solitamente sulla base dell'ISEE. Tra gli stessi, il servizio di assistenza domiciliare viene identificato con l'insieme delle prestazioni socio-assistenziali e sanitarie, erogate al domicilio degli anziani al fine di evitare ricoveri ospedalieri e consentire all'individuo di rimanere nel proprio ambiente di vita, evitando qualsiasi forma di emarginazione e si propone di rispondere ai bisogni socio-assistenziali, contribuendo al superamento dell'isolamento sociale. A queste tipologie d'intervento, debbono ascrivere i casi in cui il Comune interviene aumentando le ore di assistenza psico-fisica all'anziano ⁽¹⁹³⁾, rimborsando la spesa per assistenti privati, anche a seguito di dimissioni da un percorso ospedaliero ⁽¹⁹⁴⁾, e prevedendo un servizio di fornitura di pasti caldi da consumarsi a domicilio, spesso preparati nelle mense scolastiche ⁽¹⁹⁵⁾ (lo stesso dicasi per il servizio infermieristico o di consegna farmaci a domicilio) ⁽¹⁹⁶⁾.

In alcuni accordi vengono creati appositi voucher comunali, attraverso i quali agli anziani si rende disponibile l'acquisto di servizi alla perso-

⁽¹⁹¹⁾ Cfr. accordi di Scalea (RC) e Corigliano Calabro (RC), Marzabotto, Genova, Orzivecchi, Odolo, Borgo San Giacomo, Visano, Mairano, Lograto, Turate, Guanzate, Casnate con Bernate, Spinetoli, Ascoli Piceno, Grottammare e Folignano, Siracusa, Augusta, Fucecchio, Belluno, Chiesina d'Algo.

⁽¹⁹²⁾ A Lumezzane, al fine di prevenire l'instaurarsi di forme di solitudine nelle persone anziane, l'amministrazione comunale organizza corsi rivolti al volontariato locale, finalizzati a fornire alle persone coinvolte gli strumenti adeguati per l'attivazione di iniziative volte a favorire lo sviluppo di relazioni familiari e di vicinato, garantendo visite di ascolto e di compagnia periodiche, nell'ottica della creazione di una "Comunità accogliente solidale".

⁽¹⁹³⁾ Cfr. accordi di Corigliano Calabro, Mairano.

⁽¹⁹⁴⁾ Il Distretto Pianura Est, in Provincia di Bologna, offre sostegno domiciliare gratuito per 30 giorni dopo le dimissioni.

⁽¹⁹⁵⁾ Cfr. accordi di Borgo San Giacomo, Barbariga, Visano, Mairano, Lograto, Sovere, Casnate con Bernate, Castelnuovo Bozzente, Belluno, Chiesina d'Algo.

⁽¹⁹⁶⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Barbariga, Sovere, Lovere, Costa Volpino, Turate, Guanzate, Casnate con Bernate, Spinetoli, Ascoli Piceno.

na, quali aiuto nelle pulizie dell'alloggio, aiuto nella preparazione dei pasti, aiuto nello stiro a domicilio, aiuto per effettuare le spese e piccole commissioni, solitamente per il tramite di associazioni di volontariato⁽¹⁹⁷⁾.

In alcuni Comuni si prevedono anche progetti di assistenza domiciliare per periodi brevi, così da alleviare i costi e gli oneri dell'assistenza familiare (15-30 giorni annui): il tutto ad un prezzo di mercato agevolato⁽¹⁹⁸⁾. Nella medesima logica, in date ipotesi contrattuali viene messo a disposizione dal Comune anche il servizio di telesoccorso, grazie al quale agli anziani che vivono soli ed in precarie condizioni di salute, si garantisce un filo diretto, operativo 24 ore su 24, con una centrale di pronto intervento⁽¹⁹⁹⁾.

Come è noto, in molti Comuni è diffusa la presenza di case di residenza per anziani⁽²⁰⁰⁾: in tali casi, quando la gestione non è comunale, non mancano accordi in cui le parti prevedono una integrazione delle rette o dei prezzi agevolati per il ricovero. In alcuni casi vengono previsti, anche con il supporto delle associazioni di volontariato, servizi aggiuntivi, quali la presenza di volontari con funzioni di Segretariato sociale per orientare i parenti degli ospiti sui diritti previdenziali e fiscali⁽²⁰¹⁾; nonché servizi sanitari (prelievi, fisioterapia) disponibili anche per gli utenti esterni⁽²⁰²⁾.

Accanto alle case di residenza per anziani, vengono creati centri diurni per anziani non autosufficienti e gravati da particolari disturbi⁽²⁰³⁾ (es. affetti da Alzheimer) allo scopo di favorire l'aggregazione sociale del paziente – in un'ottica di “normalizzazione” della malattia ed integrazio-

⁽¹⁹⁷⁾ Si veda quanto pattuito nei Comuni di Lumezzane, Turate, Locate Varesino, Guanzate.

⁽¹⁹⁸⁾ Si veda il servizio “Sollievo a domicilio” del distretto Pianura Est, in Provincia di Bologna. Cfr. anche accordo di Vertemate con Minoprio.

⁽¹⁹⁹⁾ Cfr. accordi di Orzivecchi, Odolo, Borgo San Giacomo, Barbariga, Visano, Mairano, Lumezzane, Lonato del Garda, Lograto, Locate Varesino, Guanzate.

⁽²⁰⁰⁾ Cfr. accordi di Orzivecchi, Visano, Mairano, Cirimido, Casnate con Bernate, Beregazzo con Figliaro, Grottamare e Folignano, Nizza Monferrato, Fucecchio; Polenza, Corridonia (dove sono a gestione diretta).

⁽²⁰¹⁾ Cfr. la scrittura del Distretto Pianura Est, in Provincia di Bologna.

⁽²⁰²⁾ Accordo di Odolo.

⁽²⁰³⁾ Cfr. accordi di Genova, Odolo, Mairano, Lograto, Lovere, Locate Varesino, Guanzate, Siracusa, Augusta, San Casciano in Val di Pesa.

ne del paziente stesso – all'interno della comunità locale ⁽²⁰⁴⁾. In alcuni Comuni, come risulta da alcune scritte, si agevola l'organizzazione di soggiorni climatici per anziani, grazie alla collaborazione di associazioni di volontariato o agenzie di viaggio: da un lato per soddisfare le esigenze di cure climatiche dell'anziano; dall'altro per favorire la socializzazione e i rapporti con gli altri ⁽²⁰⁵⁾.

I Comuni mettono solitamente a disposizione, con la collaborazione frequente di associazioni di volontariato, anche servizi di trasporto, soprattutto per il collegamento con i centri ospedalieri ⁽²⁰⁶⁾.

In alcuni ambiti territoriali, in particolare toscani, sono previste anche altre attività di carattere sociale e culturale, quali progetti di supporto all'attività mentale e culturale ⁽²⁰⁷⁾, feste di paese ⁽²⁰⁸⁾, attività motorie ⁽²⁰⁹⁾ e altro ⁽²¹⁰⁾.

⁽²⁰⁴⁾ Cfr. accordo di Borgo San Giacomo, Barbariga, Fucecchio.

⁽²⁰⁵⁾ Cfr. accordo di Odolo, Barbariga, Visano, Mairano, Lograto, Castelnuovo Bozzente, Spinetoli, Fucecchio.

⁽²⁰⁶⁾ Odolo, Borgo San Giacomo, Lumezzane, Sovere, Costa Volpino, Turate, Locate Varesino, Cirimido, Casnate con Bernate, Castelnuovo Bozzente, Siracusa, Fucecchio, Belluno, Chiesina d'Algo.

⁽²⁰⁷⁾ Il Comune di Mairano prevede un progetto socio-educativo chiamato *Mi ritorni in mente*, finalizzato a prevenire il depauperamento fisiologico della memoria. Il Comune di Fucecchio offre servizi bibliotecari ritagliati sugli anziani, promuove la conoscenza delle tecnologie della comunicazione, organizza interventi didattici degli anziani presso le scuole finalizzati alla riscoperta c.d. approfondimento di tecniche artigianali in estinzione, di temi e momenti della cultura orale.

⁽²⁰⁸⁾ I comuni di Mairano, organizzano la Festa dell'anziano, Campiglia Marittima, Bibbona.

⁽²⁰⁹⁾ Cfr. Comuni di Lonato del Garda, che organizza corsi di ginnastica; Spinetoli e Ascoli Piceno organizzano l'orticoltura. Il Comune di Costa Volpino sta progettando un percorso mentale, per anziani, all'interno del parco dell'Oglio, finalizzato a mantenere in esercizio anche l'aspetto cognitivo e non solo quello fisico) del paziente.

⁽²¹⁰⁾ Il comune di Fucecchio, in Provincia di Firenze, affida agli anziani il servizio di vigilanza presso gli istituti scolastici per la tutela della sicurezza degli alunni all'entrata e all'uscita da scuola, vigilanza presso gli ambienti, ove si tengono mostre, manifestazioni socio-culturali promosse dal Comune e/o da altri enti pubblici; vigilanza presso monumenti d'interesse storico, artistico c.d. architettonico e di beni e strutture della collettività; pulizia di spazi ed edifici pubblici.

7.5. Sanità

Il tema delle politiche sanitarie è intimamente connesso a quello delle politiche di cura ed assistenza agli anziani, vista la loro maggiore esposizione ai rischi per la salute ⁽²¹¹⁾. Essendo, la sanità, come noto, materia di competenza regionale, ne discende l'intervento delle amministrazioni locali avviene per delega del livello normativo superiore o, tutt'al più, in ottica di governance delle ricadute pratiche delle disposizioni generali in materia.

Come si è già visto, in alcuni territori sono previste agevolazioni per prestazioni sanitarie e farmaci, soprattutto per persone con difficoltà socio-economiche o per persone anziane ⁽²¹²⁾. In alcuni casi, gli accordi offrono una panoramica del tipo di gestione che gli enti pubblici riservano alla rete ospedaliera locale, alle Case della Salute ⁽²¹³⁾, nonché all'organizzazione dei servizi forniti da Asl e ospedali ⁽²¹⁴⁾. Il modello organizzativo della Pianura Est di Bologna, ad esempio, si fonda sulla produzione e distribuzione dell'assistenza al paziente secondo il principio delle reti cliniche integrate: sistema, quest'ultimo, che prevede il raggruppamento dell'utenza in gruppi omogenei di richiedenti assistenza da assegnare a un numero limitato di centri (*hub*). L'attività degli *hub* è fortemente integrata (attraverso connessioni funzionali) con quella dei centri ospedalieri periferici di supporto (*spoke*).

L'accordo sociale di Foggia, fornisce lo schema di una tipologia contrattuale tipicamente programmatica, là dove si elencano i principi cui deve ispirarsi il sistema sanitario locale: umanizzazione dell'assistenza; ricerca della congruenza tra obiettivi e risorse; riconoscimento della centralità del cittadino nel processo di organizzazione dei servizi; affermazione della cultura dei risultati; trasparenza dei sistemi di controllo di gestione; assunzione del criterio della qualità come principio informatore dell'organizzazione.

⁽²¹¹⁾ Cfr. Comune di Genova.

⁽²¹²⁾ Tra questi, cfr. i Comuni di Orzivecchi, Mairano, Lumezzane, Nizza Monferrato, San Casciano in Val di Pesa.

⁽²¹³⁾ Bologna, Campiglia Marittima.

⁽²¹⁴⁾ A Locate Varesino le attività sono integrate in un Polo medico. Negli accordi di Casnate con Bernate, Castelnuovo Bozzente, Fucecchio viene indicata l'organizzazione di specifici servizi.

7.6. Politiche per la disabilità

Tra le soluzioni normative dedicate alla disabilità, gli accordi di cui al campione contemplano diversi tipi di servizi. Generalmente, si tratta di interventi per l'alleviamento dei compiti di cura nei confronti delle persone disabili ⁽²¹⁵⁾: servizi di assistenza domiciliare anche di carattere socio-sanitario ⁽²¹⁶⁾, ovvero servizi di trasporto ⁽²¹⁷⁾. In alcuni casi, però, le parti pongono l'accento anche su progetti di attivazione della persona disabile stessa, come progetti educativi e formativi ⁽²¹⁸⁾, di inserimento lavorativo ⁽²¹⁹⁾; di inclusione sociale ⁽²²⁰⁾; di sensibilizzazione della cittadinanza rispetto all'ampia gamma dei temi riconnessi al fenomeno della disabilità ⁽²²¹⁾. Altri servizi, come quelli di residenza diurna ⁽²²²⁾, si collocano a metà strada tra queste due categorie, assumendo un significato e un valore sociale differente a seconda delle peculiarità territoriali.

⁽²¹⁵⁾ Alcuni comuni in Provincia di Ascoli Piceno.

⁽²¹⁶⁾ Cfr. Comune di Visano, in Provincia di Brescia; alcuni comuni in Provincia di Ascoli Piceno; il Comune di Corridonia, in Provincia di Macerata; il Comune di Ancona, nonché alcuni Comuni in Provincia di Siracusa.

⁽²¹⁷⁾ Questo servizio viene erogato spesso in collaborazione con associazioni di volontariato, come nel caso dei Comuni di Sovere, in Provincia di Bergamo, Vertemate con Minoprio, Castelnuovo Bozzente, in Provincia di Como.

⁽²¹⁸⁾ Cfr. i Comuni di Visano, in Provincia di Brescia, Costa Volpino, Cisano Bergamasco in Provincia di Bergamo, Castelnuovo Bozzente, in Provincia di Como; alcuni Comuni in Provincia di Ascoli Piceno; il Comune di Corridonia, in Provincia di Macerata, Guanzate, Casnate con Bernate. Il Comune di Vertemate con Minoprio, in Provincia di Como, prevede l'assistenza scolastica, che consiste nell'assicurare l'inserimento scolastico del disabile minore ed in età scolare presso le scuole Materne, Elementari e Medie pubbliche/private o presso centri specializzati.

⁽²¹⁹⁾ Cfr. Comuni di Visano, in Provincia di Brescia; Castelnuovo Bozzente, in Provincia di Como e alcuni comuni in Provincia di Ascoli Piceno, che istituiscono dei buoni lavoro per persone disabili.

⁽²²⁰⁾ Cfr. accordo di Ancona.

⁽²²¹⁾ Il Comune Vertemate con Minoprio ha organizzato, in collaborazione con alcune associazioni, le Olimpiadi alternative, iniziativa finalizzata a creare una giornata di festa con giochi, musiche, danze e pranzo insieme per i disabili, le loro famiglie, i volontari ed operatori che vivono quotidianamente con loro e tutti cittadini di Vertemate. Questo evento ha rappresentato anche un'occasione per sensibilizzare la cittadinanza sulla disabilità e per favorire un processo di integrazione.

⁽²²²⁾ Visano, in Provincia di Brescia, Ascoli Piceno, comune di Corridonia, in Provincia di Macerata, Guanzate; Vertemate con Minoprio, in Provincia di Como, dove viene prevista una integrazione delle rette sulla base dell'ISEE.

7.7. Immigrazione e integrazione

Alcuni Comuni, particolarmente interessati dai fenomeni migratori, mettono in atto politiche soprattutto volte all'inserimento sociale degli immigrati nella comunità, spesso con la collaborazione di associazioni di volontariato: tra le opzioni riscontrabili, l'organizzazione di corsi di lingua italiana; la messa a disposizione di mediatori linguistici e culturali nelle scuole; l'apertura di sportelli per servizi di supporto e consulenze di varia natura ⁽²²³⁾.

8. Sistema tributario e fiscale

Quella tributaria e fiscale è tra le materie maggiormente disciplinate negli accordi. Di norma i Comuni, diffusamente, lamentano la scarsità di risorse economiche e finanziarie a disposizione, a seguito delle politiche di bilancio adottate a livello nazionale, per quanto di matrice comunitaria ⁽²²⁴⁾: il riferimento è al patto di stabilità interno, alla decurtazione del fondo di solidarietà, al minor introito del fondo di compensazione IMU/TASI.

Di fronte allo stato di sofferenza diffusa nei territori, riconnesso agli effetti della crisi economica, avversi per la maggioranza dei cittadini, generalmente, ci si imbatte in contratti che suggellano l'impegno solenne del Comune a non gravare la popolazione locale con ulteriore tassazione ⁽²²⁵⁾: ciò, tramite procedure di revisione della spesa, sotto forma di tagli al

⁽²²³⁾ Casnate con Bernate, Costa Volpino, Vertemate con Minoprio, Locate Varesino, Cirimido, Spineto, Ascoli Piceno (soprattutto con riguardo ai rifugiati politici), Ancona, Campiglia Marittima.

⁽²²⁴⁾ A titolo di esempio, il Comune di Gosaldo, in Provincia di Belluno, calcola che i trasferimenti derivanti dal FSC si siano ridotti dal 2014 al 2015 di quasi il 30% passando da 146.273 a 103.596 euro per effetto di una serie di provvedimenti (art. 47, d.l. n. 66/2014; commi 435-436, l. n. 190/2014) che hanno ulteriormente ridotto la quota di trasferimento agli enti locali ed in particolare per effetto dell'introduzione dei criteri legati alla capacità fiscale e fabbisogni standard con i quali dal 2015 si è ripartita una quota pari al 20% della spesa storica. La stessa proiezione 2016 prodotta dal MEF per quanto riguarda la quota di trasferimento legata al FSC prevede un ulteriore abbattimento di quasi 30.000 euro rispetto al 2015.

⁽²²⁵⁾ Vi sono anche alcuni Comuni che operano una riduzione delle tasse. Ad esempio, a Ercolano, in Provincia di Napoli, le tariffe per le utenze commerciali sono

personale dell'amministrazione comunale; tagli ai costi di gestione della macchina organizzativa comunale (razionalizzazione delle spese di telefonia, di riscaldamento, ecc.); incremento del sistema punitivo riconnesso alle violazioni del Codice della strada ⁽²²⁶⁾.

Al fine di garantire il gettito necessario per rispondere alla crescita della domanda di servizi nelle collettività, senza tuttavia incidere sui redditi più bassi, le amministrazioni favoriscono generalmente una redistribuzione del carico tariffario, attraverso l'introduzione di un miglior utilizzo dell'indicatore ISEE, possibilmente in forma lineare, per rendere il sistema fiscale più progressivo ⁽²²⁷⁾: in genere, l'ISEE vale da parametro generale ai fini dell'erogazione dei servizi forniti dal Comune che prevedano la compartecipazione di spesa dei cittadini, con la fissazione di una soglia minima di esenzione. Vengono previste agevolazioni o esenzioni per le persone in difficoltà socio-economica, al fine di favorire l'insediamento di nuove attività produttive in determinate aree del territorio, maggiormente colpite dalla crisi ⁽²²⁸⁾.

Il sistema tributario, come noto, è determinato dalla IUC (imposta unica comunale), che comprende le imposte sulla casa, sui rifiuti e sui servizi indivisibili, e dall'addizionale comunale Irpef. In alcuni casi, vengono contemplati altri tipi di imposte, come la quota di un euro per cittadino a favore delle politiche sociali ⁽²²⁹⁾. Per agevolare le famiglie che hanno difficoltà di carattere economico, inoltre, alcuni Comuni applicano l'istituto del baratto amministrativo con cui si riconoscono agevolazioni ed esenzioni dal pagamento dei tributi locali, nonché la rimessione del debito fiscale mediante la prestazione di servizi di pubblica utilità resi all'amministrazione (nei limiti fissati con regolamenti appositi e comunque nel rispetto delle norme di legge) ⁽²³⁰⁾.

state abbassate anche del 50%, creando le condizioni per un rilancio delle attività produttive e la conseguente ricaduta sociale su tutti i cittadini, oltre ad aver stabilito l'esenzione per 3 anni da tutti i tributi locali per le aziende e sole persone che denunciano il racket ed usura. Anche a Bologna si ha una riduzione del carico fiscale.

⁽²²⁶⁾ Cfr. accordi dei Comuni Marzabotto, Villanova D'Asti, Campiglia Marittima.

⁽²²⁷⁾ Dal 2015 si è applicata la nuova normativa ISEE: in alcuni contesti è stato attuato un monitoraggio degli effetti della nuova normativa che ha dimostrato che non vi sono state particolari differenze.

⁽²²⁸⁾ Accordo di Spinetoli.

⁽²²⁹⁾ Cfr. accordo del Comune di Marzabotto.

⁽²³⁰⁾ Accordi di Borgo San Giacomo, Vertemate con Minoprio, Locate Varesino.

8.1. Imposte sul patrimonio immobiliare: IMU e TASI

Nel periodo preso in esame dalla presente analisi (2005-2017), sia l'IMU che la TASI, come noto, sono state oggetto di revisione normativa. Non tutte le amministrazioni hanno accolto positivamente le modifiche, lamentando lo scarso ritorno alla collettività in termini di equità fiscale, e dunque di redistribuzione ed uguaglianza dei trattamenti fiscali, tributario ed economico nei confronti della maggioranza della popolazione.

La tendenza generale, per gli accordi inerenti all'IMU, è quella di confermare le vecchie aliquote, anche dopo la sua abolizione sulla prima casa: l'addizionale posta dal Comune sull'aliquota nazionale è nell'ordine del 7-10 per mille. Anche rispetto alla TASI (tassa sui servizi indivisibili), la tendenza è la medesima.

Numerosi Comuni, in ogni caso, si servono dello strumento delle detrazioni su queste due imposte, in attuazione di politiche redistributive verso alcune fasce della popolazione.

Interessante rilevare come le categorie beneficiarie delle detrazioni siano molto differenti nei diversi Comuni. A titolo di esempio, il Comune di Campiglia Marittima introduce detrazioni per i nuclei familiari con reddito ISEE basso, nonostante la TASI si configuri come un'imposta sul patrimonio, con il rischio che le detrazioni vadano a beneficio di coloro che hanno reddito basso ma patrimonio elevato. In altri casi le detrazioni sono previste per i figli a carico, con favore per le famiglie più numerose ⁽²³¹⁾; in altri ancora, le detrazioni sono riservate alle case di proprietà di anziani ricoverati in residenze assistite ⁽²³²⁾.

8.2. Imposta sui rifiuti: TARI

La TARI, come noto, è la tassa sui rifiuti, che sostituisce dal 2014 TARSU, TIA e TARES. Scarno il numero delle disposizioni ad essa riservate: si segnala, per lo più, l'esistenza di accordi che prevedono forme di esenzione totale o parziale, nonché agevolazioni per i più bassi livelli

⁽²³¹⁾ Cfr. accordi di San Casciano in Val di Pesa, Macerata, Campiglia Marittima, Pollenza, Cisano Bergamasco.

⁽²³²⁾ Si vedano gli accordi di Visano e Grottammare.

di reddito; ovvero accordi in cui si introducono politiche “premiali” con bonus ed esenzioni per i cittadini attivi e che differenziano i rifiuti ⁽²³³⁾.

8.3. Trasparenza, semplificazione, rapporto con la cittadinanza

Tra le materie di pertinenza tipicamente amministrativa, si segnalano quegli accordi in cui si disciplina la creazione di sportelli per la semplificazione burocratica, come i CUP (centro unico prenotazioni) ⁽²³⁴⁾, destinati all’evasione delle pratiche necessarie all’adempimento degli obblighi fiscali o per accedere ai servizi a domanda individuale e con la compilazione dell’ISEE ⁽²³⁵⁾: in alcuni casi il Comune rimanda la gestione del servizio ai CAF delle OO.SS. ⁽²³⁶⁾.

In alcuni accordi le parti si impegnano a dare diffusione agli interventi definiti nell’accordo stesso ⁽²³⁷⁾ o più generalmente a garantire ai cittadini una adeguata informazione in merito ai loro diritti e alla conoscenza del sistema dell’offerta dei servizi e a dar loro la possibilità di usufruire di un adeguato coordinamento delle informazioni integrate utili per orientarsi all’interno del sistema considerato e favorirne l’accesso ⁽²³⁸⁾.

Vengono inoltre attuate campagne di sensibilizzazione e di costruzione di eventuali iniziative comuni sui temi dell’equità, della giustizia so-

⁽²³³⁾ A Locate Varesino si prevede anche una riduzione del 20% sulla parte variabile della tariffa per le utenze domestiche che abbiano avviato il compostaggio dei propri scarti organici ai fini dell’utilizzo in sito del materiale prodotto.

⁽²³⁴⁾ Si veda l’accordo del distretto Pianura Est di Bologna.

⁽²³⁵⁾ Si vedano gli accordi di distretto Pianura Est, Lumezzane, Napoli, Turate, Guanzate, Cirimido, Casnate con Bernate.

⁽²³⁶⁾ Il Comune di Beregazzo con Figliaro mette a disposizione delle OO.SS. i locali per svolgere queste funzioni. Si vedano altresì gli accordi per i Comuni di Lograto, Campiglia Marittima, Vertemate con Minoprio, Locate Varesino, Guanzate, Cirimido.

⁽²³⁷⁾ Cfr. accordi di Barbariga e Bibbona.

⁽²³⁸⁾ Cfr. accordi dei Comuni di Bergamo, Borgo San Giacomo, Turate, Guanzate, Vico del Gargano, Certaldo, Campiglia Marittima. Nei Comuni di Casnate con Bernate, Siracusa e Augusta viene fornita la Carta dei servizi sociali quale strumento di trasparenza, informazione sull’accesso e sulle modalità di erogazione delle prestazioni, sulle modalità di valutazione e di tutela dei cittadini: nel documento vengono presentati tutti gli interventi attuati dal servizio sociale comunale, le modalità previste per la loro richiesta, i costi e laddove è possibile quantificarli i tempi di erogazione.

ziale, delle politiche di welfare e sulla valorizzazione dell'integrazione socio-sanitaria e socio-educativa nel territorio, nonché politiche di genere ⁽²³⁹⁾.

Sempre nell'ottica della solidarietà e del reciproco impegno civico di amministrazione e cittadini, fa macchia lo strumento della Carta dei Servizi tributari, di cui si è dotata l'amministrazione di Casnate con Bernate, che sintetizza la dichiarazione di impegno dell'amministrazione comunale nei confronti dei contribuenti: la sua funzione è proprio quella di avvicinare i soggetti e di ridurre le distanze attraverso la sottoscrizione di un "patto" nel quale non solo sono individuati obblighi e diritti reciproci, ma si prefigura un percorso di crescita comune. Tale documento si pone come un vero e proprio "contratto morale" tra il Comune ed i cittadini. L'ente si impegna, pertanto, a fornire i servizi tributari allo standard qualitativo prestabilito, in tempi certi, costanti e verificabili.

Ai cittadini che fruiscono dei servizi e degli interventi sociali, o ai loro familiari, è riconosciuto il diritto di presentare reclami e osservazioni ⁽²⁴⁰⁾.

⁽²³⁹⁾ Cfr. gli Ambiti territoriali della Provincia di Foggia.

⁽²⁴⁰⁾ Cfr. accordo di Casnate con Bernate.