

CGIL • SPI • FONDAZIONE DI VITTORIO

Decimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

INDICE

◆	INTRODUZIONE/1	5
	CONTRATTARE PER INCLUDERE	
	<i>Roberto Ghiselli</i>	
◆	INTRODUZIONE/2	9
	IL TERRITORIO COME LABORATORIO	
	DI UNA CONTRATTAZIONE SOCIALE COMPLESSA	
	<i>Daniela Cappelli</i>	
◆	PARTE PRIMA • LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEL 2018	13
	INCLUSIVITÀ E TERRITORIO	
◆	I dati e il profilo generale della contrattazione sociale	15
◆	Tipologia dei documenti	16
◆	Livello territoriale	19
◆	Andamento nel corso dell'anno	20
◆	Parti coinvolte	21
◆	Continuità negoziale	22
◆	Le differenze territoriali della contrattazione sociale	24
◆	I destinatari di iniziative e misure della contrattazione sociale	28
◆	La presenza dei destinatari negli accordi	28
◆	I destinatari nelle voci tematiche	30
◆	L'integrazione degli interventi per diversi destinatari	36
◆	I temi di accordo e gli interventi contrattati	38
◆	Le aree tematiche principali	38
◆	Processo negoziale, coinvolgimento, partecipazione	44
◆	Pubblica amministrazione e <i>governance</i> territoriale	46
◆	Azioni per l'occupazione e diritti del lavoro	47
◆	Povertà, inclusione e criticità sociali	49
◆	Fiscalità locale e compartecipazione ai costi del welfare	50
◆	Diritti, pari opportunità, integrazione	52
◆	Socialità, cultura, benessere	53

◆	PARTE SECONDA • LA CONTRATTAZIONE SOCIALE: PRATICHE E PERCORSI DAI TERRITORI	55
◆	L'unione fa la contrattazione: esperienze nel bolognese e nel reggiano	56
◆	Tra welfare territoriale e welfare aziendale: sperimentazioni in Lombardia	62
◆	Reinsediamento e rilancio della contrattazione sociale in Sardegna	68
◆	Contrattare sui temi dell'immigrazione in Toscana	74
◆	APPENDICE • LA CONTRATTAZIONE SOCIALE 2018 LE TEMATICHE	81

Il coordinamento e l'impostazione del rapporto si devono a:
Maria Guidotti, *Cgil nazionale, responsabile del coordinamento dell'Ocs*; Bruno Pierozzi, *Spi Cgil nazionale*;
Roberto Battaglia, *Spi Cgil nazionale*; Beppe De Sario, *ricercatore Fondazione Di Vittorio*.

Il nostro ringraziamento va a tutti i responsabili Cgil e Spi regionali e territoriali, senza la cui attività di contrattazione e di alimentazione dell'Osservatorio questo lavoro non sarebbe stato possibile.

Contrattare per includere

ROBERTO GHISELLI
 Segretario confederale Cgil



Presentiamo il decimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale in un momento molto particolare per la vita del Paese, con forti ragioni di preoccupazione e alcuni elementi di speranza.

L'andamento piatto dell'economia, in un contesto comunitario e internazionale non positivo, sta producendo ricadute negative in termini occupazionali e sociali, aggravando ancor di più le condizioni di quella parte del Paese più in difficoltà, come i giovani e il Mezzogiorno.

Sono molti i fattori che determinano questa nuova frenata dell'economia, fra cui le politiche dei dazi adottate dagli Stati Uniti, e più in generale la riduzione della domanda aggregata, interna e internazionale.

Il nostro Paese vive queste strettoie sempre con maggiori difficoltà perché su di esso pesano i profondi ritardi strutturali che caratterizzano il grado di innovazione del sistema e le sue carenze infrastrutturali.

Le politiche del rigore che in questi anni hanno caratterizzato la Comunità europea e, di conseguenza, il nostro Paese, associate a politiche nazionali che quasi mai, nell'ultimo decennio, sono state orientate al medio e lungo periodo ma piuttosto alla ricerca del consenso immediato, hanno contribuito a rallentare quelle riforme della strut-

tura produttiva in particolare riducendo gli investimenti in infrastrutture e innovazione. Le difficoltà riscontrate nella produzione di ricchezza e valore aggiunto rendono più difficili politiche redistributive e sociali che hanno lo scopo di introdurre nel sistema elementi solidaristici e di tutela universale, oltre a essere esse stesse fattore di sviluppo e di benessere. Ma negli ultimi anni le disuguaglianze sono cresciute e quindi, in ogni caso, si pone con forza il tema di introdurre nuove politiche redistributive agendo sui due versanti possibili: il fisco e le politiche sociali.

La consapevolezza che sia necessaria una svolta nelle politiche europee sta crescendo, anche negli atteggiamenti di governi fino ad ora lontani da questa idea. Le recenti elezioni europee, mentre hanno rappresentato un argine a quello che sembrava un sovranismo dilagante, al contempo hanno evidenziato che comunque questo pericolo esiste e in prospettiva solo l'idea di una Europa diversa, che assuma come propri anche i "vincoli sociali" e non solo quelli di bilancio, rappresenta l'unica strada non solo per arginare la destra populista ma anche l'unico modo per dare al Vecchio continente una prospettiva di sviluppo e di coesione. La necessità di una svolta delle politiche rispetto alle stagioni precedenti riguarda an-


che, anzi in particolare, il nostro Paese. I presupposti programmatici su cui si apre questa nuova stagione politica non vi è dubbio siano diversi rispetto al recente passato, su temi che richiamano le nostre ragioni valoriali, come quelli dell'integrazione, ma anche sulle questioni che attengono alla qualità del lavoro e dello sviluppo, alle politiche di coesione sociale, all'equità fiscale. Su alcuni aspetti di particolare rilievo sociale è necessario dare un segno tangibile di discontinuità: il tema della tutela della salute, le politiche per l'infanzia e l'istruzione, la non autosufficienza e il disagio giovanile, il contrasto alla povertà e gli interventi per un lavoro di qualità. Discontinuità anche nel rapporto con i livelli istituzionali territoriali che, mentre da un lato si prefigurava la pericolosa strada di un'autonomia differenziata senza regole, dall'altro si riducevano gli spazi di quella autonomia territoriale virtuosa, che permette di stare vicino ai cittadini e ai loro bisogni, valorizzando la partecipazione e la democrazia, e che la riduzione delle risorse e il caos istituzionale creato in questi anni hanno in parte compromesso.

Il sindacato confederale in questa fase è stato in grado di sviluppare una elaborazione e una iniziativa unitaria che si è articolata attraverso iniziative confederali e di categoria, all'interno di una cornice condivisa. Esso misurerà il rapporto con il governo sulla base non solo delle dichiarazioni programmatiche ma anche delle scelte concrete che nel corso della legislatura verranno a determinarsi, avendo a riferimento la piattaforma definita unitariamente. In rapporto a questo scenario generale la Cgil, uscita dal congresso con un documento ampiamente condiviso e in un contesto di rafforzata unità, ha deciso di promuovere una iniziativa straordinaria, coinvolgendo in

particolare i livelli territoriali dell'organizzazione, con l'obiettivo di estendere e qualificare la contrattazione locale, sia essa di secondo livello che territoriale.

In particolare, partendo da una valutazione dei processi di trasformazione dell'organizzazione del lavoro e delle filiere, è stata evidenziata la necessità di utilizzare strumenti innovativi nell'esercizio contrattuale, in particolare accentuando il profilo dell'inclusività nella nostra iniziativa. Una inclusività che attiene alla rappresentanza dei bisogni delle diverse tipologie contrattuali presenti in un'azienda; una inclusività che tenga assieme i lavoratori con diverse tipologie contrattuali presenti in un sito o lungo una filiera; una inclusività che si esprima ancor più sulle politiche che per loro natura sono le più generali e universali possibili e che si esprimono attraverso la contrattazione sociale e territoriale. In sostanza si tratta di affrontare con serietà e impegno alcune intuizioni innovative già maturate con l'ultima Conferenza d'organizzazione e ribadite nei documenti congressuali approvati a Bari, ma che in questi anni hanno avuto difficoltà a decollare. In particolare è necessario che tutte le strutture, confederali e di categoria, si mettano a disposizione per gestire percorsi di integrazione che mettano assieme delegati e lavoratori, per condividere esperienze negoziali che abbiano l'obiettivo di elevare ed estendere le tutele e coinvolgere lavoratori attualmente esclusi.

Questa esigenza di integrazione, coinvolgimento e inclusione, vale a maggior ragione se parliamo di contrattazione sociale territoriale, che rappresenta sempre più uno strumento per garantire a tutti i lavoratori e le lavoratrici, anche quelli che non riusciamo a raggiungere con gli altri strumenti contrattuali, i diritti sociali e di cittadinanza che sempre più si connettono con quelli



del lavoro. L'esperienza di contrattazione sociale condotta in questi anni, come si evince anche da questo Decimo Rapporto, rappresenta un'esperienza ricca e diffusa, che tende a crescere, diffondersi e a qualificarsi, in rapporto anche ai nuovi problemi e alle diverse sfide a cui siamo chiamati a dare delle risposte.

Ma il Rapporto stesso conferma le ragioni per cui la Cgil ha voluto rilanciare questo tema, attraverso le assemblee generali delle Camere del lavoro e delle Cgil regionali. Dobbiamo recuperare i limiti nella diffusione territoriale, garantire una maggiore partecipazione delle strutture a tutte le fasi del percorso negoziale, dalla rilevazione dei bisogni alla definizione delle piattaforme, dalle iniziative di sostegno alla validazione delle intese. E in particolare dobbiamo favorire un maggior coinvolgimento dei delegati, dei lavoratori e dei pensionati, sia per ren-

dere più incisiva la nostra azione che per valorizzare meglio il lavoro e i risultati che si ottengono.

Le vicende di questi anni hanno dimostrato che tutti i progetti di disintermediazione, più o meno spinti, sono falliti. Una società complessa non si governa senza il coinvolgimento e la partecipazione dei soggetti della rappresentanza sociale, in particolare del lavoro. Aver battuto quelle idee non significa aver definitivamente risolto il problema, per sempre e a tutti i livelli. Vi sono però le condizioni per rilanciare una stagione di partecipazione, iniziando dai territori dove il rapporto con le persone e con i problemi è certamente più diretto. Questa è una sfida che dobbiamo lanciare come sindacato confederale, unitariamente, ai nostri interlocutori. Con la nostra coerente e costante iniziativa faremo in modo che siano sempre di più quelli che sapranno raccoglierla.

Il territorio come laboratorio di una contrattazione sociale complessa

DANIELA CAPPELLI

Segretaria nazionale Spi Cgil



La presenza delle categorie, la scelta di considerare il territorio una priorità non solo organizzativa, ma anche politica (come riconfermato dal documento congressuale), l'importanza delle tutele individuali per rendere esigibile un diritto, la nostra contrattazione sociale, gli stessi Sportelli sociali su cui come Spi stiamo continuando a investire (per mettere in pratica la nostra contrattazione dando una mano concreta alle persone per conoscere e rendere esigibili i diritti). Queste sono scelte che fanno della Cgil e dello Spi un sindacato grande e insostituibile e forse sono le ragioni di una ripresa della contrattazione sociale e di un lavoro avviato in sinergia con la Cgil federale che intendiamo proseguire.

Certo, stiamo vivendo una lunga crisi che ha colpito la parte più debole della società (disoccupati, giovani, donne e anziani). Viviamo un mondo nel quale tornano ad affacciarsi seri rischi per la pace e dove riemergono vecchi e nuovi nazionalismi che minacciano le libertà di interi popoli, rifiutando ogni politica di accoglienza anche verso quegli uomini, donne e bambini che cercano di mettersi in salvo da guerre e carestie. Siamo preoccupati per il rischio di un indebolimento della democrazia, di quella che

speriamo sia finalmente la coda di una lunga e pesante crisi che ha messo a dura prova le condizioni di vita delle persone che noi rappresentiamo e contemporaneamente ha alimentato un preoccupante populismo che usa il qualunquismo come arma contro il nemico di turno, reale o presunto che sia.

Una pesante crisi economica, ma soprattutto una crisi di identità e di valori. Avendo presente quello che ci circonda, noi siamo chiamati a lavorare in un contesto che ha subito un preoccupante arretramento: economico, sociale e occupazionale. Dove in questi anni sono cresciute le disuguaglianze. Ciò non è stato solo l'effetto della crisi, ma di precise scelte politiche.

La realtà è quella di una spesa sociale che non risponde alle esigenze delle persone, una riduzione del reddito di lavoratori e pensionati che incide ulteriormente sulla crisi e una percezione negativa generalizzata dei cittadini verso le istituzioni.

Il voto alle elezioni politiche dello scorso anno ha messo in evidenza un disagio sociale profondo che ha bisogno di rappresentanza sociale per rivendicare risposte adeguate, sia a livello territoriale che nazionale, i cui temi fondamentali rimangono la difesa del Servizio sanitario nazionale pubblico e uni-

versale, l'esigibilità dei Livelli essenziali di assistenza e il tema del lavoro. Quella crescita occupazionale di cui sentiamo parlare, ma della quale non vediamo gli effetti, è fatta essenzialmente di lavoro povero, precario, a chiamata, senza diritti e senza prospettive. Per questo occorre rilanciare una battaglia sindacale, con continuità e sostegno alla nostra proposta per la Carta dei diritti universali e al Piano del lavoro. Per ridare al lavoro la dignità sociale ed economica che merita. Così come è fondamentale la nostra capacità di proposta per intervenire su politica ed etica in un paese in cui la redistribuzione del reddito, la politica industriale, la riorganizzazione della pubblica amministrazione e del sistema sociale sono questioni che incrociano due grandi problemi: l'evasione fiscale e la corruzione.

Il reddito di chi lavora non cresce e sempre più spesso gli scarsi aumenti salariali vengono erogati attraverso le forme definite dal cosiddetto welfare aziendale (ovvero con i bonus in sostituzione della moneta). Le politiche sociali non hanno finanziamenti sufficienti e comunque rispondono ai bisogni di una popolazione che invecchia e già oggi chi ha oltre 65 anni rappresenta il 25% dell'intera popolazione. L'invecchiamento della popolazione non è un tema che riguarda solo lo Spi, ma tutta l'Organizzazione nel suo insieme, perché pone alla società, ai governi, alla politica e anche al sindacato l'idea di un diverso e nuovo welfare sociale, che non potrà essere transitorio ma con caratteri strutturali.

Ma è anche vero che parlare di welfare significa riconoscere che una diversa protezione sociale interviene anche per la crescita di un nuovo modello di sviluppo; così come definire risposte per la non autosufficienza significa anche fare un investimento sociale nel Paese, di sviluppo del lavoro, di

qualificazione professionale, ma anche di crescita della democrazia.

Si pone dunque una questione di diritto sociale, un'idea radicale in un contesto che mira invece alla divisione, a non riconoscere le differenze tra forti e deboli. Ecco perché è importante la nostra attività di contrattazione sociale. Sia quella che tratta temi sociali che quella che parla di sviluppo; entrambe hanno sempre avuto una funzione importante, rappresentano un pezzo vitale di tutta la contrattazione che la Cgil sviluppa e che ha come riferimento il modello economico-sociale che si intende costruire. Perché unire i diritti del lavoro e i diritti di cittadinanza ha sempre rappresentato per noi la "prospettiva". Abbiamo attraversato anni difficili, anni di tagli al sistema delle autonomie locali che hanno lasciato segni evidenti nel tessuto sociale e quelli che abbiamo davanti non saranno semplici; ma abbiamo la consapevolezza che quella è la strada e su quella dobbiamo insistere. Perché là dove riusciamo a sviluppare la nostra contrattazione, l'azione che abbiamo svolto è sicuramente servita a dare risposte alla condizione sociale di tantissime persone, offrendo indirettamente la possibilità a lavoratori e pensionati di discutere con le proprie istituzioni locali di fiscalità, equità, politiche di sviluppo, servizi sociali. Siamo consapevoli che i segnali di ripresa nella contrattazione sociale sono importanti, ma ancora insufficienti rispetto alle necessità. I limiti che riscontriamo sono stati più volte evidenziati:

- una diffusione limitata a livello territoriale (Nord e Centro) e spesso non omogenea anche all'interno delle stesse regioni;
- limitata diffusione di piattaforme presentate alle parti istituzionali, condizione essenziale per definire le priorità e avviare il processo di confronto;

- limitato confronto con lavoratori e pensionati sui contenuti delle piattaforme e sulle intese raggiunte;
- limitata partecipazione del complesso delle categorie a tutte le fasi di contrattazione (dalla piattaforma all'accordo).

I dati del Decimo Rapporto mostrano una tendenza positiva sia sulla partecipazione della Confederazione che, in parte più limitata, delle altre categorie, mentre lo Spi, grazie alla sua rete territoriale, si riconferma protagonista in un'attività che partendo da ambiti più vicini alla tutela degli interessi della popolazione anziana (ma che non riguardano solo questa) sviluppa un orizzonte tematico ampio: dalle tematiche fiscali ai servizi socio-sanitari e la problematica della non autosufficienza; tale terreno si sta allargando ulteriormente, grazie anche all'intervento della Confederazione sui temi attinenti al Piano per il Lavoro.

Lo Spi nazionale è in sintonia con queste tematiche e sta lavorando ad esempio sui temi sia delle periferie urbane che delle aree interne del Paese. Parliamo di territori spesso in difficoltà, caratterizzati da spopolamento, condizioni economiche sfavorevoli e carenze di servizi. Il processo di aggregazione intercomunale è andato avanti, se pur non in modo lineare, ma abbiamo comunque la necessità di riprendere questo tema, nella consapevolezza delle difficoltà che porta con sé, ma anche sapendo che le risorse previste dall'Unione europea (scuola, servizi sanitari, Tpl) non saranno più ripartite a livello centrale ma dalle Regioni, e quindi necessitano di un monitoraggio più attento.

Anche per questo consideriamo importante il coordinamento delle strutture territoriali avviato dallo Spi nazionale per il monitoraggio dei 72 progetti pilota della Snai (Strategia nazionale aree interne), anche a

supporto delle iniziative della Confederazione su questo tema, agendo in sinergia per recuperare la frattura tra periferie e centri urbani, sia per avere punti di riferimento per orientare le proposte sul complesso delle aree interne.

Sul fronte della contrattazione sociale abbiamo fatto molto in questi anni, ma molto possiamo e dobbiamo fare per ampliare la nostra azione e utilizzare anche questa leva per uscire dalla crisi e per migliorare la condizione dei cittadini. Abbiamo strumenti validi per la lettura critica dei bilanci dei Comuni e delle Regioni (grazie alla collaborazione dello Spi nazionale con Francesco Montemurro e l'Ires Morosini), fondamentali sia per l'analisi dei bisogni che per la costruzione delle piattaforme. Il Report dell'Osservatorio sui Bilanci ci consegna tra le altre una riflessione sui mutamenti della finanza locale, pur in presenza di difficoltà generate dai tagli, dalla riduzione dell'autonomia impositiva e una conseguente riduzione degli investimenti. Spesso gli enti locali, pur in presenza di avanzi di amministrazione, faticano a programmare e spendere queste risorse, consegnandoci un importante compito di contrattazione per orientare una voce di spesa che dalla "prudenza" rischia di passare alla "discrezionalità".

Rimane inoltre fondamentale l'impegno per il recupero dell'evasione fiscale, sia sui tributi nazionali che locali attraverso i "Patti antievasione" che purtroppo hanno registrato risultati a macchia di leopardo, con dati spesso poco apprezzabili rispetto all'attesa, nonostante rappresentino una grande opportunità, soprattutto a fronte di un'evasione stimata dal Mef e dalla Corte dei conti in 120 miliardi di euro tra tributi e contributi. Importante sarà il lavoro di verifica che come Spi abbiamo concordato con Ficiesse (l'Associazione dei finanziari) per

rilanciare politiche efficaci del contrasto all'evasione e tra queste i patti antievasione, utili per incrementare le entrate dei Comuni e recuperare risorse che possano essere destinate al welfare locale e ai servizi territoriali, attraverso un rilancio della contrattazione sociale territoriale e concertazione sulla destinazione delle risorse.

Il Decimo Rapporto rileva un impegno importante della nostra contrattazione rispetto ai temi della spesa sociale e dei servizi per la popolazione anziana, che prende atto della necessità di confrontarsi con il processo di invecchiamento della popolazione, ma che ci vede ancora lontani da risultati percepibili.

Molto possiamo e dobbiamo fare rispetto al tema contrattazione di genere. Questa rappresenta sempre una sfida importante, soprattutto in questo momento segnato dagli effetti negativi della crisi economica. Va perseguita una politica di valorizzazione del contributo che le donne possono dare allo sviluppo e all'innovazione, attingendo a quelle peculiarità che fanno della differenza un valore aggiunto.

Anche sul tema relativo all'accoglienza e integrazione degli immigrati lo spazio di intervento territoriale è ampio (coordinamento delle istituzioni, tempi, percorsi lunghi e gestione trasparente delle risorse) e nuove sfide (casa, servizi sociali, evitando contrapposizioni inutili) e offre a noi un ruolo importante nella contrattazione.

Affrontare i temi della difesa del sistema di welfare territoriale, progressività nella tassazione, lotta all'evasione, riqualificazione dei centri urbani, sicurezza, vivibilità e qualità dell'ambiente, infrastrutture, edilizia pubblica e privata, sistema dei trasporti significa contrattare anche per avere strumenti di partecipazione, per costruire una nuova confederalità che deve sempre più

coinvolgere l'insieme di tutte le nostre categorie e Camere del lavoro.

In sintesi, come Spi siamo convinti che sia stato svolto un buon lavoro. Certo, tutto è migliorabile. Siamo certi che la scelta della contrattazione sociale rappresenti un tassello importante per lo sviluppo della nostra rappresentanza. Nelle nostre proposte parliamo di rafforzamento e ampliamento dei diritti. Per noi ciò significa costruire una società più giusta e meno diseguale. Per noi significa costruire una relazione stretta tra la contrattazione di categoria e la contrattazione nel territorio a tutti i livelli.

Ma se, come recita il documento del nostro ultimo Congresso, abbiamo la necessità di continuare una "forte azione programmatica e costruire consenso anche fuori di noi" senza nascondere le nostre difficoltà, dobbiamo interrogarci su come meglio rispondere alle esigenze che ci impongono i grandi cambiamenti in atto. E per rispondere alla frammentazione sociale del mondo del lavoro abbiamo la consapevolezza di doverci ripensare anche organizzativamente. Tutto questo è possibile solo se si investe e si presidia il territorio, soltanto se nel territorio si diventa soggetto di riferimento, se ci si insedia, se lo si frequenta, si creano relazioni e si costruiscono capacità di ascolto e di proposta e, perché no, di vertenzialità. Siamo convinti che tutto questo sia un passo fondamentale per rafforzare la nostra azione politica e la nostra confederalità.

Tutti noi che abbiamo "qualche anno sulle spalle", la memoria delle lotte, la forza dei valori che ci hanno sempre motivato, siamo consapevoli, come sostiene Chomsky, di non aver mai raggiunto vittorie semplici. Il nostro motto, come lui ci ricorda, è sempre stato "Forse otterrai qualcosa, forse no, ma vai avanti, perché intanto getti le basi per qualcos'altro, ti prepari per la prossima battaglia".

La contrattazione sociale nel 2018

Inclusività e territorio



Il sottotitolo *de facto* del *Decimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale* è “inclusività e territorio”.

Contrattazione inclusiva è una parola chiave dell'attuale azione contrattuale della Cgil, una strategia con l'obiettivo di coniugare i diritti del lavoro e nel lavoro con la sfera più ampia della cittadinanza sociale. Le più recenti proposte del nostro sindacato sostengono la sinergia tra le diverse dimensioni della contrattazione: sociale-territoriale e di secondo livello. Da una parte, questo risulta evidente e necessario per le mutate condizioni della forza lavoro e dei sistemi produttivi: lavoratrici e lavoratori dalle caratteristiche e dai bisogni eterogenei e cangianti, inclusi e differenziati nel lavoro e unificati solo a condizione che le tutele, i diritti e le prassi sindacali trovino terreni di scambio e di unità sul campo.

Una contrattazione ricca e inclusiva è naturalmente nella natura stessa della dimensione sociale-territoriale. L'inclusività della contrattazione sociale-territoriale richiama diversi elementi, sia propri dell'organizzazione sindacale, sia relativi alla rappresentanza piena di cittadini e lavoratori; ma anche un adattamento inclusivo delle agende e delle prassi negoziali a fronte dei mutamenti che hanno affrontato gli interlocutori pubblici e

istituzionali: dal sistema dei servizi del welfare territoriale alle condizioni socio-economiche del Paese negli anni della crisi. Per usare un paragone con la contrattazione collettiva, se quella di secondo livello muta naturalmente – magari con frizioni, ritardi, innovazioni e resistenze – con il mutare del sistema produttivo, delle caratteristiche del lavoro, della cornice legale e contrattuale, etc., analogamente la contrattazione sociale ha visto negli ultimi anni mutare fortemente il sistema produttivo che le è proprio – quello di welfare territoriale, dei servizi per i cittadini, dei tanti lavoratori e lavoratrici che vi sono implicati, etc. – e la composizione sociale della sua *constituency* attraverso la diffusione della povertà e dei rischi di impoverimento, la crisi demografica, la precarizzazione del lavoro, l'impatto dei processi migratori, la necessità strutturale di integrazione per gli stessi migranti ma anche per i “nuovi cittadini”, per le donne e i giovani in difficoltà, etc.

Una contrattazione sociale-territoriale inclusiva richiede un cambio di passo sul piano organizzativo, una confederalità più integrata. Non a caso, il *Decimo Rapporto* propone nella Seconda parte l'approfondimento di casi di contrattazione in alcuni territori di Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Sardegna. Al di là dei temi caratterizzanti,

approfonditi nei capitoli dedicati, un nodo trasversale è risultato proprio quello dell'organizzazione, della rappresentanza, del coinvolgimento di cittadini e lavoratori. Molte soluzioni sono ancora sperimentali, avviate direttamente dai territori o sotto la regia della confederazione regionale, ma si richiamano tutte a una valorizzazione delle competenze e a un maggiore investimento del sindacato confederale e di categoria nella contrattazione sociale (dal coinvolgimento proattivo nell'innovazione dei servizi all'integrazione tra welfare contrattuale/aziendale e welfare pubblico). Inclusività è quindi una pratica che non si risolve nell'organizzazione, ma che richiede un'adeguata conformazione della partecipazione del sindacato. Allo stesso tempo, l'inclusività ha bisogno di riflettersi in approcci coerenti dell'interlocutore istituzionale. Su questo può risultare utile un'altra suggestione ripresa dalla contrattazione collettiva: la conquista di nuovi spazi – e quindi tematiche e soggetti – della negoziazione sociale-territoriale può avanzare su relazioni sindacali più stringenti, anche prevedendo dispositivi di confronto paritetico, analisi e progettazione congiunta, partecipazione più ampiamente intesa. Anche se l'analogia va presa come tale, e non deve oscurare le specificità, si orientano in tal senso i documenti e gli accordi interconfederali degli anni più recenti a proposito di rappresentanza e modelli contrattuali. Queste istanze, calate nella dimensione sociale-territoriale, rendono urgenti la definizione di procedure, il chiarimento di competenze istituzionali e la valorizzazione di quelle sindacali. In sostanza, una filiera negoziale più efficace, integrata e che limiti zone d'ombra e lacune.

La seconda dimensione dell'inclusività attiene allo sviluppo di agende aperte ai nuovi

bisogni emergenti e ai soggetti privi di rappresentanza: povertà e lavoro povero, minori, migranti, etc. Come emergerà dall'analisi dei dati, una tale dinamica non può dirsi ancora in pieno sviluppo, ma da diversi segnali si percepisce una aspirazione all'inclusività: ad esempio una diversificazione maggiore delle misure rispetto ai differenti destinatari e una loro minore "etichettatura"; la crescita di alcuni temi faro che risultano indicatori di inclusività, come l'integrazione scolastica e il contrasto della dispersione, servizi di conciliazione vita-lavoro, il contrasto del razzismo, la formazione linguistica per gli stranieri, la promozione del benessere per anziani e minori, etc. Per realizzare agende inclusive, sotto questo aspetto, le competenze e l'apertura culturale del sindacato risultano essenziali, come anche i nessi operativi con gli altri soggetti organizzati del territorio. A tratti, dagli stessi testi di accordo si percepisce un retroscena di buone relazioni sul territorio: dal lessico utilizzato fino alla citazione di progetti che coinvolgono anche i soggetti associativi e di volontariato. Ciononostante, perché l'inclusività dello sfondo culturale si traduca in misure effettivamente negoziate tra le parti occorre superare – nei testi di accordo, e nel processo negoziale – il semplice avallo di ciò che di buono l'amministrazione pubblica ha già svolto e, invece, lavorare per spazi di effettiva partecipazione: non negoziare solamente l'allocazione delle risorse e la loro redistribuzione in base a principi di equità, ma anche un intervento congiunto del sindacato e delle amministrazioni pubbliche per l'innovazione e la qualità dei servizi, valorizzando il *co-interesse* e le competenze di tutte le parti. In sostanza, non vi può essere una piena contrattazione sociale-territoriale inclusiva se non si prosciugano gli ambiti di "sottonegoziazione". Il termine è già stato

utilizzato nei più recenti Rapporti dell'Ocs. Esso fa riferimento alla differenza di peso e rilevanza che i vari temi rivestono nei testi di accordo; non tanto per l'importanza intrinseca, quanto per il fatto che alcuni risultano chiaramente negoziati e sono il frutto del confronto effettivo tra le parti, mentre altri temi riflettono misure, pratiche, progetti sviluppati autonomamente dalla pubblica amministrazione (comunque meritevoli di essere "assunti" dall'accordo con il sindacato).

Un ultimo aspetto della riflessione su una contrattazione sociale inclusiva è più interno all'attività e all'approccio dell'Osservatorio. Nell'anno in corso è stata svolta una verifica sull'attualità degli strumenti di lettura e classificazione utilizzati per l'analisi degli accordi, dei verbali e delle piattaforme. Nel far ciò, si è mantenuta ferma l'attenzione sul ruolo e sull'azione delle persone che vi sono coinvolte, sugli strumenti adottati e sulle procedure. L'Ocs è un osservatorio sindacale che punta a essere uno strumento di servizio per rafforzare competenze e capacità negoziali di chi opera nella contrattazione sociale territoriale. Ciò ha comportato un confronto con diverse strutture regionali e una rivisitazione dello schema di classificazione che sarà operativo dall'analisi dei documenti del 2019. Il principio ispiratore è stato proprio quello di un aggiornamento della "mappa" delle tematiche anche alla luce delle novità emergenti: normative e struttura dei servizi, ma anche soggetti e bisogni sociali.

In questo senso, l'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi intende essere un sistema informativo disponibile ai bisogni dell'organizzazione sindacale, sia quelli più contingenti sia quelli strategici. A tutti gli effetti uno strumento – in sinergia con gli altri, più prettamente sindacali – per la contrattazione inclusiva.

◆ I DATI E IL PROFILO GENERALE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

L'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi raccoglie i documenti prodotti dalla negoziazione svolta nei territori; attualmente può contare su oltre 8.400 documenti, tra Accordi, Verbali e Piattaforme negoziali¹. I documenti del 2018 analizzati e classificati sono 1.011². All'incirca un quarto proviene dalla raccolta, classificazione e inserimento operate direttamente sul sistema dell'Ocs da parte dei responsabili Cgil e Spi regionali, attivi però solo in alcune regioni. Oltre il 75% dei documenti, invece, sono stati acquisiti da osservatori e banche dati delle strutture confederali e di categoria regionali³. In seguito è stata realizzata la classificazione dei testi presenti nei rispettivi osservatori. Il rapporto operativo con gli osservatori e i responsabili regionali del sindacato si realizza mediante modalità diverse, anche in relazione alle risorse locali che vi sono coinvolte: può concretizzarsi in un flusso di documenti – più o meno continuo e strutturato – diretto all'Osservatorio nazionale; tramite

¹ Se si considerano anche i documenti 2009 e 2010, relativi alla fase sperimentale di implementazione dell'Ocs.

² Documenti (accordi, piattaforme, verbali di incontro) siglati tra il 1° gennaio 2018 e il 31 dicembre 2018.

³ Si tratta dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale (Cgil, Spi, Fp dell'Emilia Romagna), dell'Archivio Negoziazione (Spi, Fnp e Uilp Lombardia), dell'Osservatorio della Contrattazione Territoriale (Cgil Lombardia), la Banca Dati della Contrattazione sociale Territoriale del Piemonte (Cgil e Ires Morosini del Piemonte).

TAB. 1 ◆ DOCUMENTI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE (2011-2018, VAL. ASSOLUTI)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTALE
Accordi, intese, protocolli, verbali di intesa	708	667	601	523	731	646	714	760	5.350
Resoconti e verbali di incontri	191	296	299	287	355	239	328	232	2.227
Piattaforme negoziali	35	37	23	27	27	39	25	19	232
Totale	934	1.000	923	837	1.113	924	1.067	1.011	7.809

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

l'invio una tantum dei documenti; o anche attraverso la raccolta, l'analisi e l'inserimento da parte dei territori. In questo quadro, l'Ocs svolge anche una funzione di promozione per quei territori che compiono la scelta di un maggiore investimento nel monitoraggio e nell'analisi della propria contrattazione sociale territoriale.

La Tabella 1 offre un quadro sintetico (in numeri assoluti) dei documenti raccolti e analizzati, riferiti agli anni tra il 2011 e il 2018. Per l'anno considerato nel presente Rapporto sono stati raccolti 760 Accordi, 232 Verbali e 19 Piattaforme negoziali. I percorsi negoziali e le occasioni di confronto, sia sfociati in accordi veri e propri sia nella sottoscrizione di verbali di incontro, hanno coinvolto circa 1.000 singoli comuni italiani; di questi, circa 850 amministrazioni comunali hanno realizzato accordi o verbali di confronto con le organizzazioni sindacali; mentre circa 150 risultano rappresentati nell'attività negoziale attraverso la stipula di documenti di ambito territoriale superiore (con Unioni di comuni, Unioni montane, consorzi dei servizi e ambiti sociali, etc.). Come sottolineato nei Rapporti precedenti, rimane sul piano quantitativo un ancoraggio dei documenti realizzati intorno a *quota 1.000*. Questo livello quantitativo illustra semplicemente i limiti – positi-

vi e negativi – della diffusione territoriale della contrattazione sociale nel Paese. Si osserverà nei paragrafi successivi come tale diffusione sia il riflesso di concentrazioni e rarefazioni territoriali della presenza negoziale, ma anche di dinamiche interne più variegate. Peraltro *quota 1.000* è un effetto ottico dietro al quale si intravedono recuperi e arretramenti sul piano strettamente locale, ma anche lacune della penetrazione informativa dell'Ocs soprattutto nelle aree centrali, meridionali e insulari d'Italia.

Tipologia dei documenti

L'analisi approfondita delle caratteristiche e dei contenuti della contrattazione sociale territoriale si concentra sui documenti definiti "Accordi, intese, protocolli, verbali di intesa". Si tratta dei documenti che pur mediante una titolazione variegata (accordi, protocolli, etc.) spesso contengono una prevalenza di punti di intesa e impegni congiunti da parte dei soggetti firmatari. Risulta pertanto più utile analizzare questo genere di documenti per osservare gli orientamenti della contrattazione sociale, perché si può presumere che nella maggior parte dei casi abbia prodotto effetti reali, e cioè l'adozione di effettivi provvedimenti amministrativi da parte delle istituzioni coinvolte. Tuttavia, per

quanto definiti accordi, tali documenti possono avere un tasso assai variabile di effettività nella loro traduzione in atti e interventi di politica sociale territoriale. Questo sia per la differente qualità formale che li caratterizza – con la presenza o meno di un articolato chiaro e univoco, la predisposizione di verifiche, contenuti non ambigui, bilanciamento di affermazioni di tipo politico e misure stringenti – sia per l'effettiva capacità del sindacato di seguirne l'applicazione nei successivi passaggi politici e amministrativi.

I verbali, in modo analogo, rappresentano un gruppo assai variegato di documenti. In termini relativi, e cioè in rapporto al numero di documenti realizzati, possono esprimere il tasso di efficacia della contrattazione sociale, la sua capacità di giungere a intese vere e proprie dopo una fase di interlocuzione, confronto, comunicazione e consultazione con le amministrazioni locali.

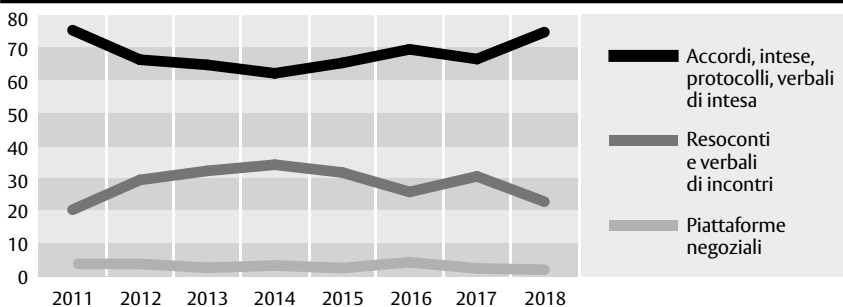
In sostanza, l'analisi dei dati relativi alla tipologia dei documenti deve coniugare la mera rappresentazione dei valori nei quali sono presenti accordi (intese, protocolli, etc.) e verbali (resoconti e verbali di incontri, tavoli

di consultazione o di informazione circa le scelte adottate dalle amministrazioni pubbliche) con un'opera di interpretazione, sempre "situata" e contestuale di ciò che significa "accordo" e "verbale" in un dato periodo, in un contesto territoriale, in rapporto all'una o all'altra amministrazione o ente pubblico coinvolto. In sostanza, al di là della denominazione, ciascun documento incorpora differenti tassi di efficacia, di potenzialità e ampiezza degli effetti e dei benefici che porta con sé.

I dati del 2018 mostrano una crescita del numero degli accordi, sia in valore assoluto (nel confronto con il 2017) sia in percentuale rispetto a verbali e piattaforme. Gli accordi rappresentano il 75,2% del totale dei documenti, un valore elevato e paragonabile solo a quello del 2011.

A cosa è dovuto questo incremento significativo? In buona parte si deve agli esiti positivi di un'opera di consolidamento dell'attività negoziale, situata soprattutto in alcune aree delle regioni in cui già si concentra maggiormente la contrattazione: Emilia Romagna, Toscana, Veneto, Lombardia. Segnali

GRAF. 1 ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE (ANNI 2011-2018, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

NOTA BENE I dati degli anni precedenti il 2018 – in questo grafico come nei successivi – sono aggiornati anche dai documenti inseriti successivamente all'edizione dei Rapporti degli anni passati, pertanto si potrebbero discostare di alcune frazioni di punto percentuale rispetto ai dati del IX Rapporto Ocs

di consolidamento del processo erano presenti già nel vasto numero di verbali prodotti nell'anno precedente (il 2017), e cioè in documenti che pur non formalizzandosi in una forma “contrattuale”, in cui “le parti concordano che...”, stabilivano nei fatti misure condivise preparate in ripetuti incontri e che predisponavano il terreno per confronti futuri.

La parte più consistente dei verbali è rappresentata da documenti – solo in parte “accordi mancati” o trattative infruttuose – che possono essere anche interpretati come tracce di un processo negoziale scarsamente formalizzato ma che alimenta legami positivi tra le parti, almeno sotto il profilo dell'informazione e della consultazione delle organizzazioni sindacali. Si tratta in buona parte di verbali di condivisione, e cioè documenti in cui si registra l'esito di incontri basati sulla presentazione delle scelte adottate dalle amministrazioni, realizzando una sorta di diritto de facto all'informazione, per quanto non sempre alla consultazione. Una parte consistente di tali verbali si conclude con il consenso – completo, o solo parziale – espresso dalle organizzazioni sindacali circa le misure e gli interventi decisi dalle amministrazioni pubbliche. In misura minore si ritrovano verbali di conferma e di verifica di accordi precedenti, segno di una marginale – ma promettente – azione di intervento pluriennale, specie in relazione ai nuovi dispositivi del “bilancio armonizzato” e alla predisposizione del Documento unico di programmazione triennale.

Senza voler traslare direttamente gergo e sostanza dall'analisi relazioni industriali, in diversi contesti territoriali i verbali prodotti rispecchiano prassi di confronto paritetico, dagli sbocchi anche assai differenziati: da quello “concertativo” a quello progettuale. Ciò si afferma spesso per iniziativa sindaca-

le, e diviene più produttivo quando il processo può sostenersi a basi normative, che pure non ne garantiscono, di per sé, gli esiti: si pensi alla partecipazione agli ambiti di confronto previsti entro i Piani di zona, in base allo spirito della Legge 328/2000; oppure alla progettazione su temi specifici – povertà, infanzia, immigrazione, etc. –, o ancora all'adattamento delle prassi sindacali a seguito di interventi regionali di programmazione sociale e sanitaria. Questo genere di negoziazione – o spesso concertazione formalizzata anche da atti di indirizzo e programmazione regionali – risulta più diffusa di un tempo, e per questi casi la distinzione di grado della profondità e dell'efficacia negoziale non sta tanto nella titolazione del documento (accordo, o verbale) quanto dalle procedure di confronto che vengono praticate sul campo, e sviluppate nel corso del tempo.

Anche gli accordi sono tradizionalmente assai diversificati, quanto a numero dei temi trattati, ma anche per approfondimento, dettaglio tecnico, presenza/assenza di procedure di applicazione, e così via. Questi aspetti verranno trattati ampiamente nei paragrafi e capitoli successivi. In una cornice di non immediata esigibilità delle misure negoziate alcuni temi di accordo risultano sottonegoziati rispetto ad altri; e cioè, pur riflettendo un confronto sul merito che ha condotto a una posizione comune, tali temi assumono il tono di impegni politici di orientamento il cui retroscena effettivo e progettuale resta solamente sullo sfondo, essendo una prerogativa delle strutture tecniche delle amministrazioni, degli enti gestori dei servizi, etc. Allo stesso tempo, si rileva la presenza di esperienze di progettazione congiunta, o rimandi alla costituzione di commissioni o tavoli di lavoro, in particolare per i temi della partecipazione, dell'immigrazio-

ne, delle politiche di genere, delle politiche di contrasto della povertà, anche in relazione alle modalità di presa in carico previste – per il 2018 – dal Reddito di inclusione.

La presenza delle piattaforme si limita al 1,9% dei documenti raccolti. Queste riflettono in una certa misura la diversità territoriale della contrattazione, con una maggiore concentrazione nelle regioni in cui già si ritrova la gran parte delle intese. Ciò significa che è probabile trovare una definizione più articolata delle agende negoziali laddove la tradizione del confronto è più radicata. Le piattaforme possono essere di generi assai differenti: anzitutto quelle “tradizionali”, specie di livello provinciale o di distretto, che orientano la contrattazione sociale territoriale con i comuni in relazione alle scelte di bilancio; ma ve ne sono anche di più specifiche sia rispetto ai temi sia rispetto alle prerogative degli interlocutori istituzionali. Ciò significa che laddove i processi di governance del welfare territoriale hanno portato

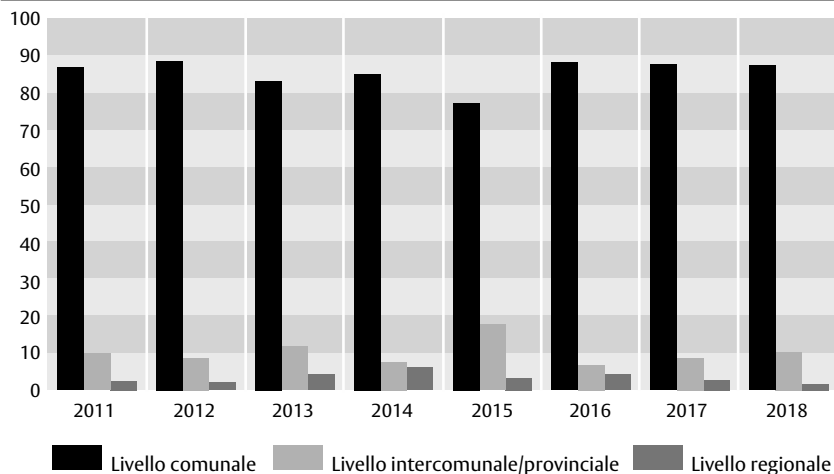
i maggiori mutamenti, ad esempio con una buona efficacia dei processi di associazionismo intercomunale e di gestione associata dei servizi, ciò ha sollecitato la consapevolezza sindacale per una contrattazione a più livelli (comunale, di ambito/distretto, socio-sanitaria, etc.).

Livello territoriale

La contrattazione sociale del 2018, dal punto di vista della distribuzione degli accordi per livello territoriale, riprende sostanzialmente i valori degli anni precedenti, sebbene crescano lievemente gli accordi dei livelli sovracomunali. L'87,9% degli accordi è frutto dell'interlocuzione con singoli comuni, mentre il 10,3% si colloca a livelli sovracomunali (Unioni di comuni, ambiti del welfare territoriale e della gestione associata dei servizi); solamente l'1,7% degli accordi è di livello regionale (quasi esclusivamente in rapporto con l'ente regione). In questa stabilità di rapporto percentuale tra

GRAF. 2 ◆ LIVELLO TERRITORIALE

(ACCORDI 2011-2018 - VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

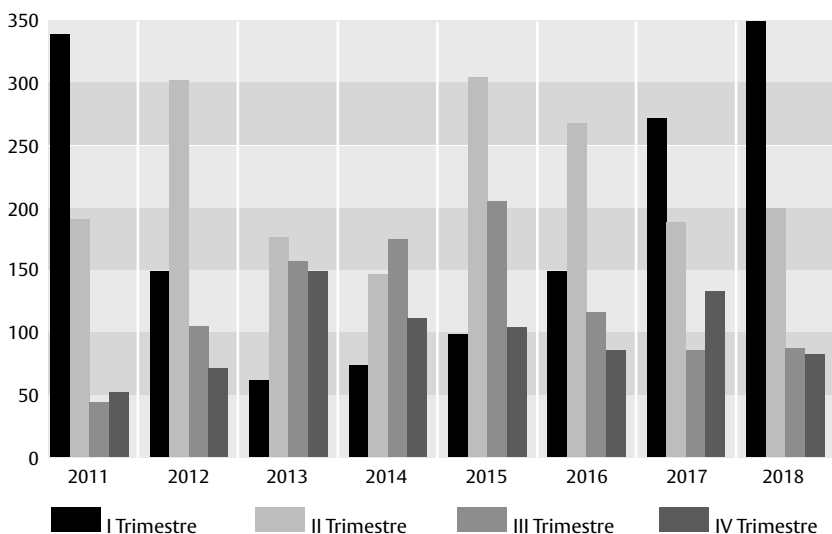
i documenti comunali e quelli sovracomunali, tuttavia, va sottolineato un mutamento degli ambiti rilevanti per le politiche sociali territoriali: ad esempio, anche gli accordi con i comuni mostrano sempre più di frequente rimandi a tematiche definite – se non negoziate – a livello intercomunale, tratteggiando in alcuni casi quasi formulazioni standard (“per tali temi si rimanda a quanto definito/regolato a livello di ambito/unione/consorzio...”). Occorre andare oltre all’analisi puramente quantitativa della distribuzione degli accordi tra livello comunale e livelli superiori. Difatti, è necessario analizzare più in profondità la specializzazione tra i livelli evidenziata nei documenti. In particolare, alcune tematiche emergenti (dalle misure per l’immigrazione a quelle di contrasto della povertà, dagli in-

terventi regolativi per gli appalti a quelli di gestione associata dei servizi pubblici) sono realizzate in raccordo tra i diversi livelli amministrativi. Questa tendenza, per quanto concentrata ancora in determinate zone del Paese (alcune aree dell’Emilia Romagna e della Lombardia) pone diverse questioni alla pratica sindacale di contrattazione sociale, anzitutto la necessità di un presidio dell’intera filiera negoziale, senza interruzioni e strozzature, a partire da una differente e più articolata organizzazione dell’attività confederale.

Andamento nel corso dell’anno

Nel 2018 è proseguita la tendenza rilevata negli anni appena precedenti a una concentrazione delle intese nella prima parte dell’anno. In particolare, nel primo trimestre

GRAF. 3 ◆ ANDAMENTO NEL CORSO DELL’ANNO
(DATA DI STIPULA ACCORDI 2011-2018, VAL. ASSOLUTI PER TRIMESTRI)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

del 2018 sono stati siglati oltre il 48% degli accordi, ben 349 su un totale di 717⁴ (vd. Grafico 3). Il quarto trimestre invece mostra numeri assai più contenuti, in parte probabilmente legati alla coincidenza della stagione congressuale della Cgil, ma soprattutto a fattori contingenti connessi alla raccolta e alla diffusione degli accordi siglati nell'ultimo periodo dell'anno, i quali vengono in parte "contabilizzati" e inseriti nell'archivio solo nel corso dell'anno successivo e quindi sfuggono all'analisi qui presentata. Nel complesso, è possibile affermare che la contrattazione sociale territoriale, dopo le fasi turbolente vissute soprattutto negli anni 2013 e 2014, si sia riallineata alle scadenze di bilancio delle amministrazioni comunali, specie a seguito dell'introduzione delle nuove regole di bilancio armonizzato e alle scadenze più stringenti legate alla nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione.

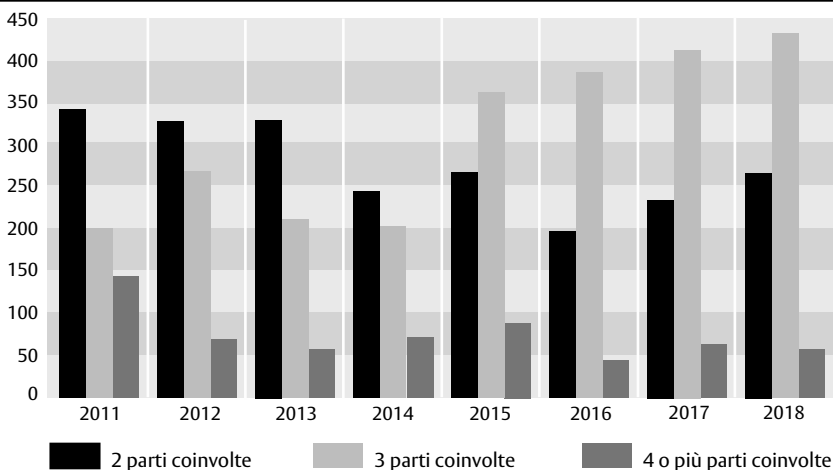
La stabilizzazione della stagione negoziale confermata dai dati 2018 si riflette in citazioni riportate nei testi riguardanti la condizione del confronto sul Documento unico di programmazione, oltre a diversi verbali di verifica di accordi pluriennali. Si tratta ancora di prassi non diffuse in misura generalizzata, e anzi concentrate in alcune aree (zone della Lombardia ed Emilia Romagna), ma risultano promettenti dal momento che chiamano il sindacato a una definizione più precisa delle relazioni tra le parti. Pur valutando positivamente questa stabilizzazione della "stagione negoziale", va sottolineato che per la grande maggioranza degli enti coinvolti si tratta dell'unico accordo – generalmente *omnibus* – realizzato nel corso dell'anno; un segno di una

prassi negoziale che nella sua manifestazione ottimale non riesce a distribuirsi temporalmente individuando momenti di confronto e intese su temi specifici.

Parti coinvolte

L'analisi dei firmatari delle intese ("parti coinvolte") fornisce alcuni elementi di comprensione del processo negoziale e dei rapporti sindacali. Il 2018 consolida il mutamento della configurazione sindacale delle parti firmatarie degli accordi: da un approccio in cui prevaleva la presenza di due parti coinvolte, in genere un'amministrazione pubblica (comunale) e un interlocutore sindacale (confederale, o dei pensionati), si è passati a una maggiore articolazione dei confronti, con una quota maggioritaria di accordi siglati da tre parti coinvolte. La prima configurazione coincide con il periodo 2011-2014 (circa il 50% degli accordi risultano siglati da due parti), mentre il secondo si consolida nel 2016-2018 (intorno al 60% di accordi con tre parti coinvolte) e riflette intese che in genere includono le amministrazioni (comunali), il sindacato confederale insieme a quello dei pensionati. In misura più limitata (intorno al 10% degli accordi, nel periodo) sono presenti documenti "multilaterali" con quattro o più firmatari. Si conferma una contrattazione sociale maggiormente articolata, sotto il profilo della partecipazione dei soggetti sindacali: con un aumento anche in valore assoluto proprio delle intese con tre parti coinvolte, affiancato da una crescita altrettanto significativa (se non più intensa, sul piano percentuale) delle intese con due parti coinvolte, segno di un movimento di reinsediamento che è il risvolto della crescita del nu-

⁴ Rispetto a un totale degli accordi di 760 documenti; la differenza è data da accordi per i quali non è stato possibile risalire alla data di firma, perché non presente in calce al documento.

GRAF. 4 ◆ PARTI COINVOLTE, PER CLASSI (ACCORDI 2011-2018, VAL. ASSOLUTI)

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

mero di accordi rispetto ai verbali di incontro registrata proprio nel 2018.

I soggetti firmatari degli accordi rispecchiano anzitutto il radicamento della contrattazione nel livello comunale. Una maggiore articolazione delle delegazioni trattanti (Grafico 4) è il riflesso di una più estesa partecipazione delle strutture confederali alla contrattazione. Anche in questo caso si possono individuare due periodi: il primo, per gli anni 2012-2014, in cui le intese con presenza confederale si attestano intorno a circa il 50%-60% dei documenti; mentre gli anni più recenti mostrano una presenza di Cgil Cisl Uil intorno al 70% (con una battuta di arresto proprio nel 2018). Se osserviamo i valori assoluti (Grafico 5) è interessante notare come nella prima fase, tra 2012 e 2014, il calo degli accordi ha penalizzato principalmente i sindacati dei pensionati (-160 accordi siglati), la cui presenza è tradizionalmente collocata capillarmente nei piccoli centri e nel Nord-Ovest.

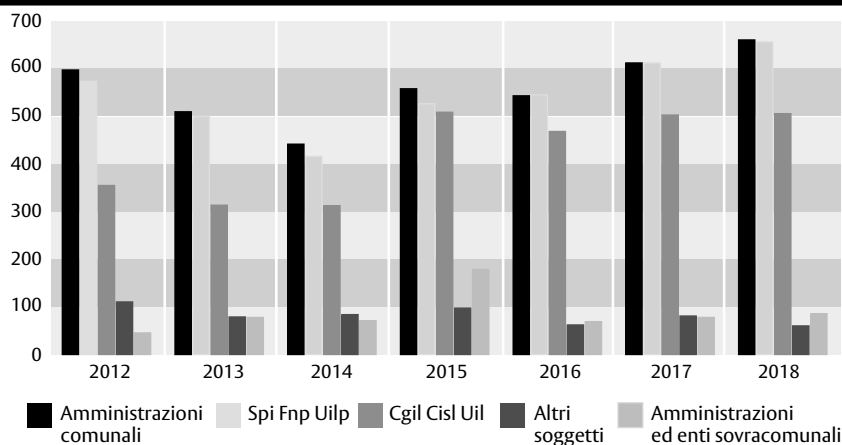
Nella fase successiva, con un punto di svolta nel 2015 e il consolidamento nel periodo 2016-2018, i numeri assoluti degli accordi tornano a crescere, le strutture confederali compiono un balzo significativo attestandosi in ciascun anno intorno ai 500 accordi siglati, ma l'aumento complessivo di accordi si riflette soprattutto nel recupero significativo della presenza dei pensionati: +132 accordi tra 2015 e 2018, strettamente legato alla crescita delle amministrazioni comunali coinvolte.

Continuità negoziale

Il Rapporto annuale restituisce valori e tendenze aggregate, nel cui retroscena si ritrovano caratteristiche e movimenti dell'attività negoziale più complessi di quanto i dati consentano di comprendere. Un aspetto tra questi, la "continuità negoziale", è assai rilevante per valutare l'insediamento territoriale della contrattazione stessa. Per continuità negoziale si definisce la presenza negli accordi e nei verbali del 2018 di amministra-

GRAF. 5 ◆ PARTI COINVOLTE

(ACCORDI 2012-2018, VAL. ASSOLUTI)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

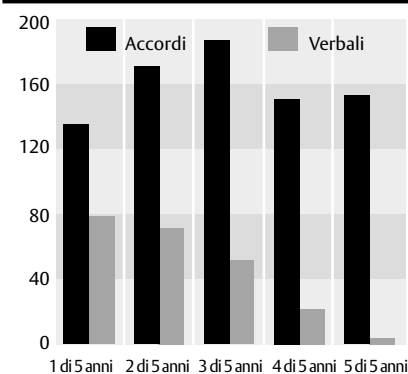
zioni comunali che si ritrovano anche in uno o più anni precedenti, considerando il quinquennio 2014-2018 (vd. Grafico 6). Dal Grafico emergono alcuni elementi interessanti; anzitutto, i 306 accordi (su un totale di 760) in cui sono presenti comuni che ricorrono in almeno quattro anni del quinquennio (e di questi ben 154 ricorrono in tutti gli anni considerati). Si tratta del gruppo di accordi che mostra la massima continuità delle relazioni sindacali. Il gruppo più consistente (188 documenti) è rappresentato da accordi con comuni presenti in tre anni del quinquennio. Vi è poi una parte minoritaria ma significativa di “nuovi” accordi – sempre relativamente al quinquennio – che raccoglie 136 documenti. Questa fotografia generale mostra la dinamicità della contrattazione sociale: un turn-over significativo in ogni singolo anno accanto a una quota maggioritaria di comuni in cui il rapporto negoziale ha una solida continuità.

Inoltre, questa rappresentazione della continuità esprime in modo vivido le differenze

territoriali di insediamento della contrattazione sociale, sia in termini storici sia dei processi in atto. Ad esempio, in Lombardia oltre un terzo degli accordi del 2018 si riferisce a comuni presenti in tutti gli anni del quinquennio 2014-2018, una percentuale doppia rispetto alle “nuove entrate”. In E-

GRAF. 6 ◆ CONTINUITÀ NEGOZIALE

(ACCORDI E VERBALI 2018, VAL. ASSOLUTI)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

milia Romagna circa la metà degli accordi è realizzata con comuni presenti in almeno quattro anni su cinque. In Veneto – regione che ha visto solo negli ultimi anni un incremento significativo dell'attività negoziale – circa l'80% degli accordi ricorre negli stessi comuni solo 2 o 3 volte nel quinquennio. Specularmente ai dati sugli accordi possono essere letti quelli sui verbali (Grafico 6); in questo caso circa un terzo dei verbali si riferisce a comuni non presenti negli anni precedenti. Ciò riflette per buona parte un tentativo di reinsediamento della contrattazione sociale, e probabilmente solo in minima parte il ricorrere negli anni di accordi mancati nei medesimi territori.

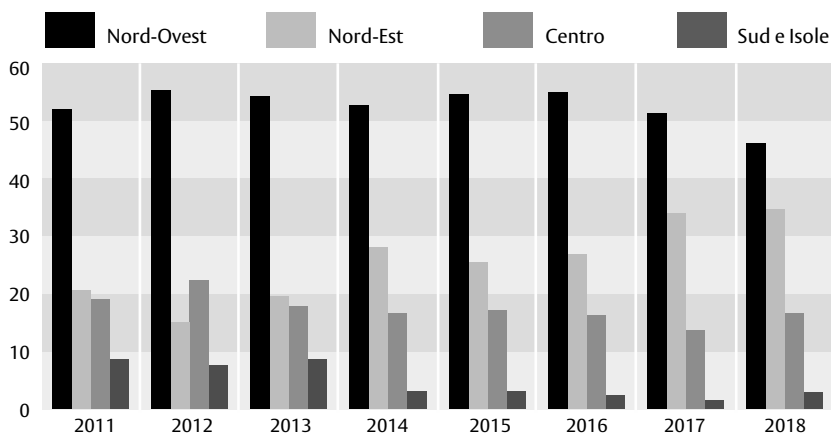
◆ LE DIFFERENZE TERRITORIALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

Disuguaglianze e differenze territoriali di natura sociale ed economica si riflettono anche nella diffusione della contrattazione so-

ciale. Peraltro, ciò si somma – acuendo la frattura territoriale – anche alla diseguale distribuzione di altre pratiche sindacali, come la contrattazione di secondo livello e la presenza dei servizi di origine sindacale quali Caf e patronato. Ad esempio, il recente *Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, a cura della Cgil nazionale e della Fondazione Di Vittorio, mostra valori in buona sostanza analoghi a quelli registrati dall'Ocs: circa il 35% delle aziende firmatarie di accordi concentra la propria attività esclusivamente nelle regioni del Nord; a queste va sommata una parte rilevante delle aziende cosiddette multiterritoriali (oltre il 40%) che hanno sede legale o parte significativa delle sedi operative nelle regioni settentrionali.

Il Grafico 7 illustra la distribuzione territoriale dell'attività negoziale (data dalla somma di accordi e verbali) nel periodo 2011-2018. Si assottiglia la prevalenza dei documenti del Nord-Ovest (45,9% del totale), per un leggero calo di quelli lombardi e uno più significativo dei documenti piemontesi. Si

GRAF. 7 ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE (ACCORDI E VERBALI 2011-2018, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv



TAB. 2 ◆ DOCUMENTI PER REGIONE
(ACCORDI/VERBALI E PIATTAFORME 2018
VAL. ASSOLUTI)⁵

	ACCORDI/ VERBALI	PIATTAFORME NEGOZIALI	TOTALE
Abruzzo	0	0	0
Basilicata	3	0	3
Calabria	13	0	13
Campania	5	0	5
Emilia Romagna	158	4	162
Friuli Venezia Giulia	10	3	13
Liguria	0	0	0
Lazio	25	0	25
Lombardia	410	0	410
Marche	28	1	29
Molise	0	0	0
Piemonte	45	1	46
Puglia	5	2	7
Sardegna	1	0	1
Sicilia	2	0	2
Toscana	88	7	95
Trentino Alto Adige/Süd Tirol	0	0	0
Umbria	23	0	23
Valle d'Aosta	0	0	0
Veneto	175	1	176
Totale documenti	991	19	1.010

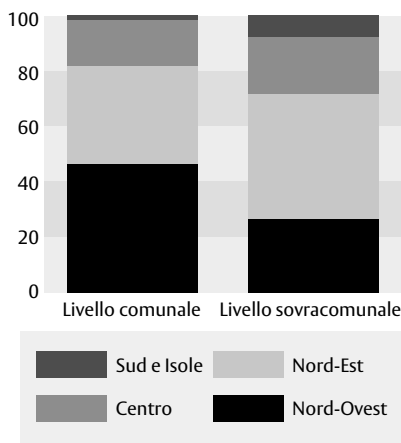
⁵ I dati regionali possono discostarsi di alcune unità a causa di accordi smarriti nel processo, o per il tipo di conteggio effettuato, ad esempio alcuni osservatori regionali considerano tutti gli accordi vigenti nell'anno, eventualmente anche siglati nel 2017. Allo stesso modo, documenti siglati nel 2018 vengono attribuiti all'anno successivo. L'Ocs adotta invece un criterio legato puramente all'anno di sigla, e non alla vigenza dell'accordo.

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

assesta la crescita dei documenti siglati nel Nord-Est che raggiungono il 34,9%. Torna a crescere la quota dei documenti realizzati nelle regioni centrali (16,5%) invertendo una tendenza negativa che durava dal 2012, per una buona tenuta della contrattazione svolta nelle Marche e una crescita di quella insediata in Toscana e in Umbria. Ancora marginale l'attività di contrattazione sociale rilevata nel sud e nelle isole, pari solamente al 2,9% del totale degli accordi e dei verbali, per lo meno quella formalizzata in documenti che ne danno traccia.

Oltre all'evidente lacuna di attività negoziale nelle regioni meridionali e insulari – e della mancata rilevazione di quella non formalizzata – vi sono altri aspetti critici legati alla copertura territoriale della contrattazione sociale. Nel complesso, cinque regioni non presentano documenti (vd. Tabella 2); altrettante non raggiungono i 10 documenti. Si segnalano però alcuni incrementi significativi, per quanto con numeri assoluti ancora bassi (Friuli Venezia Giulia, Calabria) segno dell'emersione di attività negoziale che, pur realizzata, in precedenza non raggiungeva l'Ocs. Inoltre, va rilevato che le stesse regioni che segnano i valori più elevati di diffusione della contrattazione sociale presentano aree sensibilmente disomogenee tra loro: province ampiamente presidiate accanto a territori toccati solo al margine; territori storicamente presenti – o assenti – dalla contrattazione sociale e altri che vedono processi di reinsediamento o, al contrario, di arretramento. Un'analisi di questi aspetti, portata a livello di dettaglio, ha senz'altro una grande rilevanza per orientare l'azione sindacale, tenendo in considerazione sia dinamiche del contesto (ad esempio i mutamenti della rappresentanza politica dei territori) sia aspetti organizzativi interni al sindacato.

GRAF. 8 ◆ LIVELLO TERRITORIALE PER RIPARTIZIONE
(ACCORDI 2018, VAL.%)



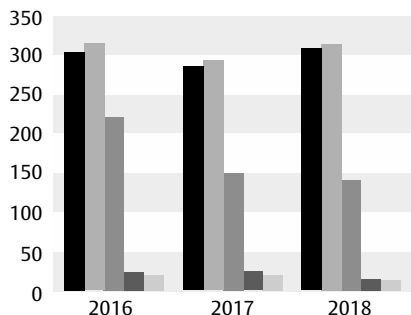
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Il Grafico 8 presenta l'articolazione per livello territoriale e ripartizione degli accordi stipulati nel 2018. I dati mostrano alcuni limiti e opportunità della contrattazione sociale nelle diverse aree. La prima colonna del grafico mostra la suddivisione degli accordi di livello comunale per ripartizione geografica: la presenza del Nord-Ovest è leggermente più elevata rispetto al dato complessivo (46,3% tra gli accordi comunali, contro il 45,9% di quelli totali), ma in generale il dato rispecchia la distribuzione degli accordi messa in evidenza nel Grafico 7. Maggiore differenziazione si ritrova nell'articolazione degli accordi di livello superiore: solamente il 26,4% è collocato a Nord-Ovest, mentre prevale il Nord-Est (e in particolare l'Emilia Romagna) in cui si colloca ben il 45,1% dell'intera contrattazione realizzata nei livelli sovracomunali.

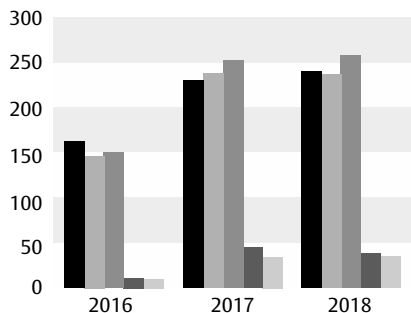
La contrattazione sociale si conforma necessariamente alle diverse caratteristiche

GRAF. 9 ◆ PARTI COINVOLTE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE
(ACCORDI 2016-2018, VAL.ASSOLUTI)

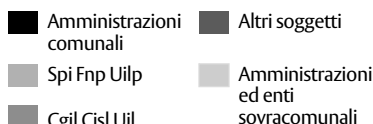
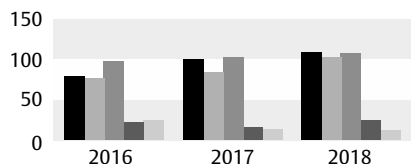
NORD-OVEST



NORD-EST



CENTRO



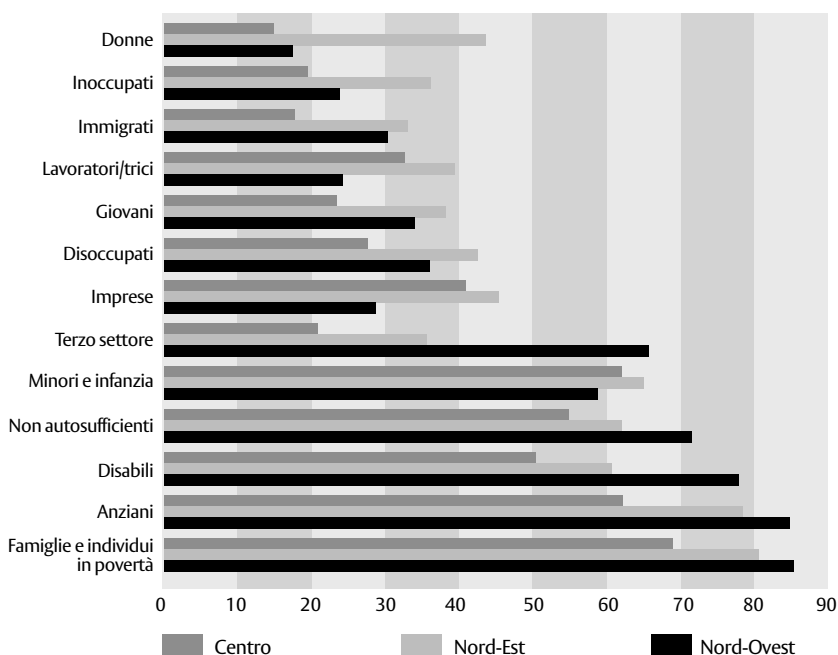
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

del territorio – sociali, economiche, normative, etc. – la quali divengono necessariamente elementi con cui fare i conti, e in base alle quali strutturare l'organizzazione sindacale stessa. Il Grafico 9 mostra l'articolazione delle parti coinvolte per ripartizione territoriale, negli accordi degli anni compresi tra 2016 e 2018. A Nord-Ovest è più evidente che altrove la distanza tra la presenza dei sindacati dei pensionati (associata fortemente ai valori delle amministrazioni comunali) e le strutture confederali, presenti quasi nella metà dei casi in confronto a Spi Fnp Uilp, peraltro con una distanza in accentuazione nei tre anni. Nel Nord-Est, invece, la

crescita in valore assoluto delle intese si è riflessa, nei tre anni, in una crescita parallela dei pensionati e delle confederazioni, in questo caso più evidente per Cgil Cisl Uil. Nel centro Italia, una contrattazione sociale già fortemente presidiata da Cgil Cisl e Uil ha visto una crescita delle intese con le amministrazioni comunali; questa ha comportato un parallelo incremento della presenza dei sindacati dei pensionati.

La diversità territoriale della contrattazione sociale si riflette, naturalmente, anche nelle materie trattate, nelle sensibilità rivolte ai soggetti sociali, e quindi nelle agende sindacali e negli approcci istituzionali che tradu-

GRAF. 10 ◆ DESTINATARI PER RIPARTIZIONI TERRITORIALI
(ACCORDI 2018, TREDICI VOCI PRINCIPALI, VAL. % SU TOTALE ACCORDI DELLA RIPARTIZIONE)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

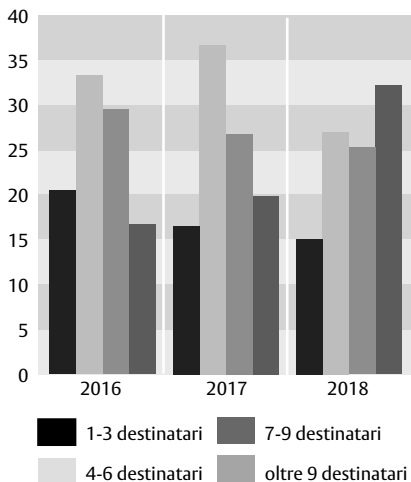
cono il confronto in impegni congiunti e in accordi. L'analisi territoriale dei temi richiederebbe un approfondimento dedicato; ma diverse indicazioni si possono trarre dall'articolazione dei beneficiari per ripartizione territoriale. A Nord-Ovest è più intensa che in altre aree la contrattazione rivolta a soggetti fragili, anziani, disabili e non autosufficienti, con percentuali comprese tra il 70% e l'85% degli accordi. Legata a questo, una larga diffusione del terzo settore come beneficiario di interventi promozionali e di sostegno, ma anche in qualità di soggetto gestore/attuatore dei servizi rivolti ai cittadini, con percentuali intorno al 65% degli accordi (in misura almeno doppia rispetto alle altre ripartizioni territoriali). A Nord-Est prevalgono le famiglie e individui in condizione di povertà e gli anziani, ma seguiti in due terzi degli accordi dai minori e dagli interventi per l'infanzia. Un'altra specificità della contrattazione a Nord-Est è l'accentuata presenza di imprese, lavoratori, disoccupati (tra il 40% e il 45% degli accordi) e donne, giovani e immigrati, con percentuali comprese tra il 35% e oltre il 40%, a volte quasi doppie (ad esempio nel caso delle donne) rispetto alle altre ripartizioni. Nelle regioni del Centro si rilevano valori in genere più bassi quasi per ciascuno dei principali beneficiari, con l'eccezione di minori e infanzia, imprese e lavoratori, segno di un presidio importante sui temi dell'educazione e della pubblica amministrazione. In linea generale, l'osservazione dei beneficiari della contrattazione nelle diverse aree segnala le tradizioni negoziali (i soggetti tradizionalmente fragili a Nord-Ovest, i "nuovi soggetti" a Nord-Est, la pubblica amministrazione e il sistema educativo a Nord-Est e nel Centro, etc.) e pone la questione di come armonizzare gli approcci consolidati alle nuove domande sociali, in un'ottica di inclusività dell'azione sindacale.

◆ I DESTINATARI DI INIZIATIVE E MISURE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

La presenza dei destinatari negli accordi

L'analisi generale illustrata nei paragrafi precedenti ha tratteggiato una contrattazione sociale con diversi elementi distintivi: per tipologia dei documenti, distribuzione territoriale, partecipazione sindacale e – si vedrà in dettaglio nelle parti successive – per contenuto degli accordi. L'Ocs consente da tre anni un approfondimento specifico sui destinatari delle misure contrattate, associati in fase di analisi dei documenti a ciascun tema e intervento. Questo permette di legare il cosa al chi, e in qualche misura verificare la congruenza delle linee programmatiche e negoziali con le aspettative e i bisogni dei soggetti sociali e della cittadinanza più ampiamente intesa.

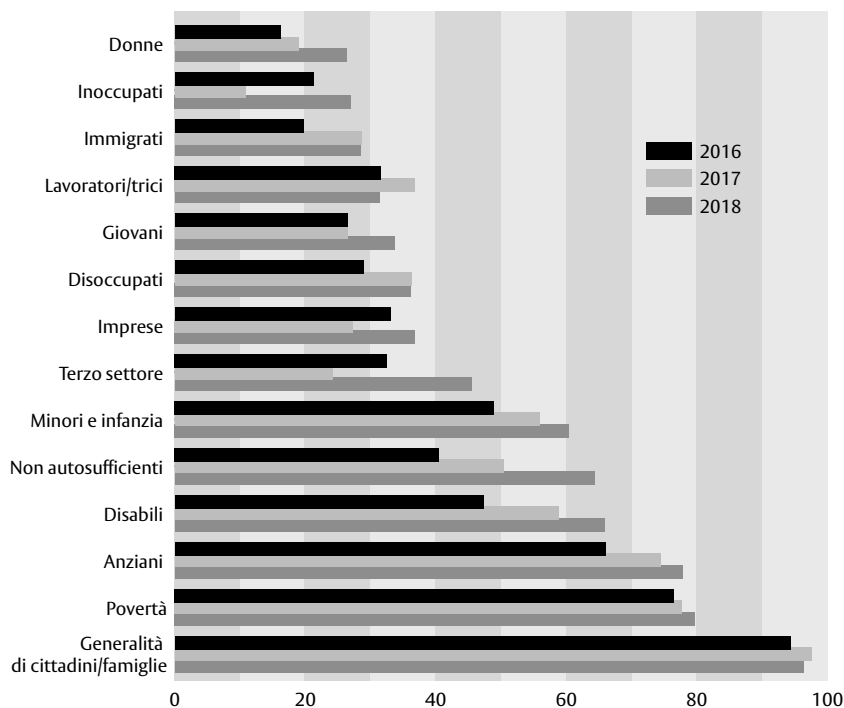
GRAF. 11 ◆ DESTINATARI PER ACCORDO
(ACCORDI 2016-2018, CLASSI DI DESTINATARI, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

GRAF. 12 ◆ DESTINATARI

(ACCORDI 2016-2018, PRIME 14 VOCI, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Il Grafico 11 mostra l'andamento nel corso dei tre ultimi anni del numero di destinatari per accordo, articolato per classi. Anzitutto, si nota una crescita significativa degli accordi maggiormente complessi, e cioè quelli che si rivolgono a un maggior numero di destinatari: nel 2018 ben il 32,2% degli accordi si rivolge a più di 9 destinatari, contro il 16,7% del 2016.

I destinatari, a seconda delle misure negoziate, possono trarre vantaggi maggiori o minori, diretti o indiretti, immediati o procrastinati nel tempo. In parte ciò dipende dal modo in cui vengono focalizzati i soggetti nel confronto negoziale: il riferimento

può andare a gruppi di popolazione ben precisi, definiti in termini categoriali attraverso norme e regolamenti per l'accesso ai servizi o ai benefici di welfare; o vi si può alludere mediante perifrasi o espressioni sintetiche o allusive (es. popolazione in condizione sociale critica, cittadini in difficoltà, etc.). A volte l'uso di determinati termini è assai più univoco (es. non autosufficienti, disabili), oppure viene fatto riferimento alla condizione socio-economica dei beneficiari (es. i lavoratori colpiti dalla crisi) per quanto a questa non sempre segua una precisazione della posizione soggettiva per accedere a un'agevolazione o a un servizio (es. cas-

saintegrati, disoccupati, inoccupati, persone che hanno patito una consistente riduzione del reddito, etc.). Per non parlare di "categorie" quali immigrati, donne, giovani che – laddove citati – spesso ricadono in facili etichettature, senza che vi sia una loro piena articolazione per condizione sociale, economica, di cittadinanza.

Un primo sguardo d'insieme sulla presenza dei differenti beneficiari nelle misure contrattate è restituito dal Grafico 12 (nella pagina precedente). Come è ovvio, la quasi totalità degli accordi vede almeno una misura rivolta alla generalità dei cittadini/famiglie; con ciò si intendono interventi di tipo universalistico specie nei campi delle misure fiscali e tributarie, di regolazione e offerta dei servizi territoriali sanitari, di interventi sul territorio e sui servizi pubblici locali, sulla cultura e la socializzazione. Ciò naturalmente non esclude – anzi è spesso associato a – specifiche articolazioni dei medesimi interventi a favore di gruppi di popolazione con bisogni particolari.

La prima voce specifica, per diffusione negli accordi, è quella delle persone e nuclei in condizione di povertà. Nel complesso, nei tre anni in esame all'area dei soggetti in povertà fanno riferimento tra il 75% e l'80% degli accordi. Non sempre negli accordi tale destinatario è definito in modo univoco: a volte si desume dalle norme applicate (nel caso del Rei, ad esempio), in altri casi l'orientamento è più politico e intreccia interventi di contrasto della povertà assoluta, relativa, o comunque contro l'impoverimento dei cittadini con redditi medio-bassi in condizione di fragilità.

Il secondo gruppo di beneficiari comprende

anziani, disabili, non autosufficienti, con percentuali comprese tra 65% e 80% (nel caso degli anziani). Questo gruppo risulta in crescita sensibile nei tre anni, correlato a corrispondenti voci tematiche soprattutto dell'area socio-sanitaria.

Disoccupati e inoccupati occupano una posizione significativa negli accordi, rispettivamente del 36,2% e del 27%, specie in relazione alle iniziative di inserimento lavorativo di frequente connesse con le misure di contrasto della povertà. Lavoratori e imprese si ritrovano in circa il 30%-35% degli accordi del periodo, intercettando diversi interventi: dalla regolazione degli appalti delle amministrazioni pubbliche all'esternalizzazione dei servizi, e solo in parte a provvedimenti di innovazione dei servizi.

La presenza del gruppo di destinatari corrispondenti a immigrati, donne e giovani presenta valori compresi tra il 25% e oltre il 30% degli accordi. La crescita è più sostenuta nel caso delle donne e dei giovani, mentre si consolidano i valori relativi alla presenza degli immigrati. Da segnalare la forte crescita della voce terzo settore, che raggiunge circa il 45% degli accordi con picchi nelle regioni del Nord-Ovest.

I destinatari nelle voci tematiche

A partire dal 2016 è stato implementato un sistema di classificazione e inserimento dei documenti che prevede l'associazione dei destinatari alle singole misure negoziate⁶.

Nelle pagine successive verranno analizzati i singoli destinatari (ricordiamo, sempre associati a misure e interventi specifici) mostrandone l'andamento tra il 2016 e il 2018.

⁶ In precedenza i destinatari venivano indicati in una chiave distinta rispetto alle voci tematiche, venendo solo associati in generale all'accordo, qualora in esso vi fosse almeno un riferimento a determinati gruppi di popolazione o a beneficiari specifici. Attualmente, quindi, è possibile associare a ciascuna voce tematica selezionata uno o più beneficiari.

TAB. 3 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI ◆ CITTADINI E FAMIGLIE
(ACCORDI 2016-2018, VAL. % SUL TOTALE RICORRENZE DESTINATARI)

	AREA 2	AREA 3	AREA 5	AREE PREVALENTI			ALTRE AREE	TOTALE
				AREA 7	AREA 9	AREA 11		
2016	3,3	7,2	14,4	43,6	7,8	2,7	24,2	100,0
2017	4,9	10,11	15,1	35,3	9,1	3,0	22,4	100,0
2018	4,3	6,7	17,9	37,6	11,0	3,7	18,7	100,0

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Si commenterà l'articolazione della presenza del destinatario nelle diverse macro-aree tematiche, in modo da evidenziare continuità e cambiamenti del binomio destinatario-misure contrattate.

Come è stato osservato, oltre il 90% dei documenti vede la presenza di almeno una misura universalistica, ovvero rivolta all'intera cittadinanza. Tali misure sono naturalmente associate a singole voci tematiche (vd. Tabella 3), e nel caso di *cittadini e famiglie* prevale l'area 7 (politiche fiscali e tributarie) con il 37,6% di tutte le ricorrenze. Nel corso dei 3 anni si può segnalare la crescita di peso percentuale dell'area 5 (politiche sociali e sanitarie) e area 9 (casa e territorio) soprattutto per misure di programmazione, di tipo organizzativo, gestionale e di investimento.

Anziani

La presenza degli anziani è tradizionalmente considerevole all'interno delle misure con-

trattate (vd. Tabella 4). L'area in cui si concentrano di più risulta quella delle politiche sociali e sanitarie (area 5, con il 67,4% delle ricorrenze degli anziani nel 2018), in crescita nei tre anni soprattutto per un aumento della trattazione dei servizi di solito più associati agli anziani (servizi residenziali e domiciliari) e anche per la voce dei servizi di prevenzione e promozione della salute e del benessere. Cresce anche – parallelamente alla crescita dell'area corrispondente – la presenza degli anziani nell'area 11 (cultura, socializzazione e sicurezza).

La contrazione dell'area 7 (politiche fiscali e tributarie) si associa non tanto a una minore trattazione degli aspetti legati alle rette dei servizi per anziani o alle agevolazioni specifiche per il pagamento di tasse e tributi, quanto a un riferimento più organico alla diffusione dell'Isee come strumento di modulazione della compartecipazione per l'intera – o buona parte – dell'offerta dei servizi locali.

TAB. 4 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI ◆ ANZIANI
(ACCORDI 2016-2018, VAL. % SUL TOTALE RICORRENZE DESTINATARI)

	AREE PREVALENTI					TOTALE
	AREA 5	AREA 7	AREA 9	AREA 11	ALTRE AREE	
2016	57,1	16,7	8,6	15,8	1,8	100,0
2017	61,6	16,1	3,8	14,1	3,1	100,0
2018	67,4	7,9	2,8	17,5	4,4	100,0

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

TAB. 5 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI ◆ POVERTÀ E DISOCCUPATI

(ACCORDI 2016-2018, VAL. % SUL TOTALE RICORRENZE DESTINATARI)

POVERTÀ	AREA 5	AREA 6	AREE PREVALENTI			TOTALE
			AREA 7	AREA 9	ALTRE AREE	
2016	38,0	2,7	29,2	27,6	5,2	100,0
2017	24,9	5,5	47,3	19,6	2,7	100,0
2018	41,0	4,7	31,4	20,2	2,7	100,0
DISOCCUPATI	AREA 5	AREA 6	AREE PREVALENTI			TOTALE
			AREA 7		ALTRE AREE	
2016	12,6	85,0	2,4		2,4	100,0
2017	8,8	80,6	4,4		6,2	100,0
2018	2,9	86,8	5,8		4,5	100,0

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Famiglie e individui in condizione di povertà

L'area della povertà risulta in crescita tra gli interventi dalla contrattazione sociale. La loro distribuzione percentuale tra le misure specifiche ha fatto segnare alcuni cambiamenti, specie in corrispondenza del passaggio dalla sperimentazione del Sia (Sostegno di inclusione attiva) all'implementazione, pur di breve durata, del Rei (Reddito di inclusione). Difatti, i valori associati all'area 5 (politiche sociali e sanitarie) in cui sono comprese le voci specifiche degli interventi di contrasto della povertà, arrivano al 41% di tutte le ricorrenze di famiglie e individui in condizione di povertà nel 2018. Questo avviene in parallelo a una contrazione, pur con numeri ancora significativi, del destinatario associato all'area delle politiche fiscali e tributarie (area 7: 31,4%), in particolare con interventi di agevolazione sul costo delle utenze domestiche e l'esenzione dall'Irpef comunale. Restano significative le ricorrenze legate alla povertà delle misure di area 9 (casa e territorio), intorno al 20%, soprattutto in relazione a interventi per l'emergenza abitativa, al sostegno all'affitto e all'edilizia resi-

denziale pubblica. Non cresce il peso del destinatario associato a misure di area 6 (lavoro e sviluppo), forse testimoniando un profilo degli interventi di contrasto della povertà che si concentra ancora prevalentemente su misure indirette (casa, agevolazioni fiscali e per l'accesso ai servizi) e meno sulle politiche di attivazione e inserimento lavorativo, le quali peraltro risultano poco distinguibili da quelle rivolte ai disoccupati, agli inoccupati e altre figure deboli del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda i disoccupati, le ricorrenze sono fortemente presenti nell'area 6 (lavoro e sviluppo, tra l'80% e l'85% circa nel periodo). All'interno di quest'area, è netta la concentrazione su progetti e misure di inserimento lavorativo, mentre sempre più ridotta quella di solito associata a misure e fondi anticrisi che nel corso del tempo sono stati assorbiti da più ampie e generalizzate misure di contrasto della povertà. Scende in misura sensibile il peso relativo delle misure di area sociale e sanitaria, anche in questo caso per la specializzazione in senso antipovertà di precedenti misure anticrisi; mentre cresce

TAB. 6 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI ◆ LAVORATORI

(ACCORDI 2016-2018, VAL. % SUL TOTALE RICORRENZE DESTINATARI)

	AREA 3	AREA 5	AREE PREVALENTI			ALTRE AREE	TOTALE
			AREA 6				
2016	47,1	5,9	38,0			9,0	100,0
2017	43,5	9,1	41,9			5,6	100,0
2018	34,7	14,4	43,0			7,8	100,0

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

leggermente il peso dell'area del fisco locale e delle tariffe, anche in relazione ad agevolazioni e riduzioni del costo dei servizi locali non solo rivolte alla povertà estrema ma anche a fasce di popolazione a rischio di impoverimento.

Lavoratori

La presenza dei lavoratori tra i destinatari delle misure di contrattazione sociale, pur essendo cresciuta negli ultimi anni, si è stabilizzata nel 2018. Rispetto all'articolazione interna delle misure, nei tre anni si è delineato un cambiamento di alcuni aspetti del profilo del destinatario, ed emerge una tendenza a un calo del peso relativo dell'area 3 (Pubblica amministrazione) che passa da quasi la metà di tutte le ricorrenze del destinatario a circa il 35%, con una prevalenza di riferimenti ai temi sulla regolazione degli appalti pubblici e solo marginalmente su disposizioni per la formazione, l'organizzazione del lavoro nei servizi e in generale per po-

litiche del personale. Parallelamente vi è la crescita di peso delle misure di area 6 (Lavoro e sviluppo) soprattutto legata a interventi correlati alla regolazione di appalti e subappalti, e nello specifico clausole sociali, impegni su salute e sicurezza, verifiche dell'applicazione dei contratti collettivi, misure di contrasto della precarietà e dell'irregolarità occupazionale. Cresce marginalmente la presenza di interventi per i lavoratori e lavoratrici nell'area delle politiche sociali e sanitarie (area 5), segnatamente rispetto a interventi di regolazione e promozione del lavoro di cura esercitato da assistenti famigliari.

Minori e infanzia

Si è già rilevato come la presenza di minori e infanzia negli accordi sia in crescita da almeno tre anni, avendo raggiunto il 60% di tutti gli accordi realizzati. L'articolazione delle ricorrenze vede un'ovvia prevalenza delle misure di area 10 (educazione, istruzione). Da una parte si tratta di misure indirette, relati-

TAB. 7 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI ◆ MINORI E INFANZIA

(ACCORDI 2016-2018, VAL. % SUL TOTALE RICORRENZE DESTINATARI)

	AREA 5	AREA 7	AREE PREVALENTI			ALTRE AREE	TOTALE
			AREA 8	AREA 10	AREA 11		
2016	13,6	12,8	2,1	57,1	10,2	4,2	100,0
2017	12,1	5,3	1,6	67,1	10,9	3,0	100,0
2018	13,0	1,9	2,3	67,0	13,7	2,1	100,0

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

ve a organizzazione, sicurezza, edilizia scolastica di asili e principalmente scuole dell'infanzia. Tradizionalmente i riferimenti alle tematiche dell'area 10 si concentrano largamente sui servizi della fascia 0-6, lasciando in secondo piano la scuola primaria e i gradi successivi. Tuttavia, risultano in crescita gli interventi di pre e post scuola, quelli di integrazione (disabili, immigrati, etc.) e, in misura minore, quelli di contrasto della dispersione scolastica quantomeno a livello di segnalazione dell'urgenza del problema.

Cresce il peso relativo dell'area 11 (e quindi anche più significativo è quello in valore assoluto), intorno a iniziative aggregative e di socializzazione, ma anche di promozione culturale attraverso eventi, offerta consistiva e di apertura di spazi culturali e bibliotecari. Significativa (13,3%) è la presenza di minori e infanzia nell'Area 5, in particolare nelle voci riguardanti servizi e prestazioni residenziali (comunità per minori, italiani e stranieri non accompagnati), domiciliari, accoglien-

za, prevenzione, contrasto del bullismo, delle dipendenze e altre forme di criticità sociali. Tali interventi sono perlopiù rendicontati, o presentati per la condivisione della parte sindacale, e raramente sono riportati nei termini di una negoziazione effettiva, o di progettazione degli interventi. Essi sembrano scontare una più diffusa sottonegoziazione rispetto a quelli destinati, ad esempio, ad anziani, non autosufficienti e disabili.

La presenza esplicita di minori e infanzia tra le misure dell'area 7 (politiche fiscali e tributarie) risulta in calo nei tre anni; in relazione non tanto a una minore trattazione degli aspetti legati alle rette dei servizi per minori, quanto a un utilizzo più organico dell'Isce come strumento di modulazione della compartecipazione per l'intera – o buona parte – dell'offerta dei servizi locali.

Giovani, donne e immigrati

L'ultimo triennio (2016-2018) ha invertito sotto diversi aspetti il peso quantitativo, le

TAB. 8 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI ◆ IMMIGRATI, DONNE, GIOVANI

(ACCORDI 2016-2018, VAL.% SUL TOTALE RICORRENZE DESTINATARI)

IMMIGRATI	AREE PREVALENTI						TOTALE	
	AREA 5	AREA 6	AREA 8	AREA 10	AREA 11	ALTRE AREE		
2016	45,2	7,7	34,8	2,6	1,3	8,4	100,0	
2017	37,3	3,6	42,2	7,6	3,6	5,6	100,0	
2018	35,1	5,5	38,9	13,7	3,4	3,4	100,0	
DONNE	AREE PREVALENTI						TOTALE	
	AREA 5	AREA 6	AREA 8	AREA 9	AREA 11	ALTRE AREE		
2016	5,7	21,7	53,5	3,8	0,0	15,3	100,0	
2017	19,4	7,8	55,6	6,1	5,0	6,1	100,0	
2018	18,1	6,8	52,1	13,3	3,9	5,8	100,0	
GIOVANI	AREE PREVALENTI							TOTALE
	AREA 2	AREA 5	AREA 6	AREA 9	AREA 10	AREA 11	ALTRE AREE	
2016	2,1	11,2	28,9	3,3	18,6	34,3	7,0	100,0
2017	7,2	10,4	20,4	2,9	24,4	29,0	8,6	100,0
2018	2,8	5,9	16,5	10,4	25,2	33,0	6,3	100,0

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

caratteristiche e l'articolazione del profilo di diversi destinatari presenti nelle misure di contrattazione sociale, quali ad esempio giovani, donne, immigrati. È indubbio che una contrattazione pienamente inclusiva non possa considerare marginalmente bisogni e aspettative di soggetti del genere, sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello di merito. Inclusività non è solo una sommatoria aritmetica di soggetti e temi di intervento. Va anche considerata l'integrazione di diversi destinatari all'interno di linee di intervento di ampio respiro. Su questo aspetto si soffermerà il prossimo paragrafo; intanto è possibile rilevare quali sono le caratteristiche della crescita di giovani, donne e immigrati negli accordi della contrattazione sociale.

Per quanto riguarda gli immigrati, la netta prevalenza delle ricorrenze del destinatario va alle aree 5 (sociale e sanitario) e 8 (contrasto delle discriminazioni e pari opportunità). La distribuzione percentuale delle ricorrenze nel corso di questi anni si è tuttavia modulata, vedendo una leggera riduzione dell'area sociale (area 5), per giunta più articolata di un tempo al suo interno: misure prevalentemente legate all'accoglienza dei migranti sul territorio (Cas, Sprar, etc.), ma anche all'assistenza dei minori non accompagnati e agli interventi a favore dei lavoratori/trici della cura. Allo stesso modo, l'area del contrasto delle discriminazioni e pari opportunità si mantiene solidamente intorno al 40% delle ricorrenze degli immigrati, ma vede – accanto a una parte consistente di misure per l'inclusione, anche di piccole dimensioni e parcellizzate – nuove sensibilità rispetto al contrasto del razzismo e xenofobia e alla protezione dei minori dai fenomeni della violenza tra pari e in famiglia. La crescente pluralità tematica degli interventi per i migranti si concentra su due

aree “minori”: l'area 10 (educazione e istruzione), in particolare nelle misure di integrazione rivolte ai minori frequentanti la scuola primaria e secondaria e – fattore emergente – nei corsi di lingua e formazione degli adulti. Accanto a questo merita una citazione l'area 11 (cultura, socializzazione e sicurezza) in cui si conferma una quota di eventi e iniziative culturali e multiculturali.

Le donne quale destinatario delle misure di contrattazione sociale risultano, nel 2018, in crescita significativa rispetto all'anno precedente: dal 19% al 26,3% degli accordi. Si conferma una quota rilevante di ricorrenze associate a misure dell'area sociale (area 5: 18,1% nel 2018), nelle quali ricorrono iniziative di conciliazione vita-lavoro, ma soprattutto servizi di accoglienza e protezione delle donne che hanno subito violenza di genere, insieme a riferimenti – per quanto generali – al contrasto della povertà di donne in condizioni specifiche, ad esempio in nuclei monoparentali. L'area 8 (contrasto delle discriminazioni e pari opportunità) è quella più ricorrente, in particolare rispetto a misure di contrasto della violenza di genere, non necessariamente associate a servizi pubblici, ma più spesso al sostegno di iniziative associative. La crescita significativa delle ricorrenze del destinatario non si diffonde in misura uguale nelle varie aree tematiche. Alcune perdono di peso – relativo – o non guadagnano lo stesso slancio di altre aree; difatti, più marginale è quella del sostegno e dell'inclusione lavorativa (area 6: 6,8% nel 2018).

La presenza dei giovani fa segnare una crescita nel 2018, raggiungendo il 33,7% degli accordi. Si tratta di uno dei destinatari più sfaccettati, sotto il profilo dell'associazione alle diverse tematiche negoziali; sebbene questa diversificazione non necessariamente si associa a politiche integrate. Le mag-

giori ricorrenze vanno, nei tre anni, all'area 11 (cultura, socializzazione e sicurezza), a iniziative culturali, eventi, corsi, spazi di aggregazione; un tema pertanto che dà il senso dell'approccio prevalente alle misure rivolte ai giovani. Segue, in crescita, la presenza dei giovani nell'area delle politiche educative e dell'istruzione (area 10), in particolare associata agli interventi rivolti alla scuola secondaria, per quanto marginalmente indirizzati alla programmazione e innovazione dell'offerta formativa. In calo risulta il peso delle misure di area 6 (lavoro e sviluppo), associate a borse lavoro, progetti di formazione e inclusione lavorativa.

Terzo settore

Tra i destinatari – o soggetti cointeressati – delle misure di contrattazione sociale vi è anche il terzo settore, che proprio nel 2018 segna una crescita significativa, giungendo al 45,5% degli accordi. L'articolazione del terzo settore all'interno delle tematiche vede una notevole concentrazione in tre aree, e in esse in tre voci specifiche: l'area 2 (partecipazione e cittadinanza attiva) risulta in crescita nei tre anni, e nel 2018 raccoglie più della metà delle ricorrenze associate alla voce *Promozione del terzo settore e partecipazione sociale*. Si tratta degli interventi rivolti soprattutto al campo associativo e al volontariato, spesso a cavallo tra il sostegno alle attività e all'agenda associativa e con-

venzioni vere e proprie per la gestione di servizi. Segue la presenza in area 3 (pubblica amministrazione), per quanto in calo nei tre anni, in cui ricorre la voce *esternalizzazioni/ internalizzazioni*, più legata alla gestione dei servizi da parte di soggetti della cooperazione sociale. Costante – intorno al 18%-20% degli accordi – la presenza nell'area sociale (area 5), in cui la gran parte delle ricorrenze del terzo settore sono associate alla voce *modalità di affidamento delle prestazioni*, la quale risulta complementare ai riferimenti del destinatario presenti nell'area 3. Da segnalare i pochi riferimenti, sempre di area sociale, che accostano il Terzo settore a presa in carico, accoglienza e orientamento dell'utenza, regolamenti e standard dei servizi, tutte voci marginalmente legate all'introduzione del Rei.

L'integrazione degli interventi per diversi destinatari

Un possibile punto di osservazione dell'inclusività delle politiche sociali territoriali – e della contrattazione che se ne occupa – è il grado di integrazione delle misure presenti negli accordi. In concreto, può risultare interessante osservare in che misura e in che modo i medesimi interventi si rivolgano a diversi soggetti, ovviamente con un approccio differenziato all'interno delle stesse linee di azione. Dal punto di vista dell'analisi degli accordi, si è tentato di osser-

TAB. 9 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI ◆ TERZO SETTORE

(ACCORDI 2016-2018, VAL. % SUL TOTALE RICORRENZE DESTINATARI)

	AREE PREVALENTI					TOTALE
	AREA 2	AREA 3	AREA 5	AREA 6	ALTRE AREE	
2016	34,1	43,4	19,0	1,9	1,6	100,0
2017	45,1	29,5	19,2	0,5	6,2	100,0
2018	53,3	24,1	18,9	1,9	1,9	100,0

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

TAB. 10 ♦ PLURALITÀ DEI DESTINATARI NELLE MISURE CONTRATTATE A FAVORE DI: ANZIANI, GIOVANI, MINORI E INFANZIA, POVERTÀ, IMMIGRATI, DONNE

(ACCORDI 2018, VAL.%)

ANZIANI		GIOVANI		MINORI E INFANZIA	
non autosufficienti	48,7	minori e infanzia	34,9	disabili	14,7
disabili	46,4	anziani	17,8	anziani	10,7
povertà	20,8	cittadini/famiglie	11,1	giovani	9,7
cittadini/famiglie	15,4	disoccupati	9,8	cittadini/famiglie	7,9
minori e infanzia	8,2	inoccupati	7,4	non autosufficienti	5,2
		povertà	6,1		
		disabili	5,0		
POVERTÀ		IMMIGRATI		DONNE	
anziani	18,8	donne	12,3	immigrati	16,5
cittadini/famiglie	13,5	minori e infanzia	9,9	minori e infanzia	12,6
disabili	11,7	povertà	6,5	anziani	9,1
non autosufficienti	10,1	disabili	5,5	povertà	7,8
disoccupati	5,3	anziani	5,0	cittadini/famiglie	7,8

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

vare tale integrazione verificando la presenza dei soggetti associati a ciascuna voce tematica specifica. Ciò significa che nella Tabella 10, rispetto alle singole voci tematiche in cui sono presenti gli anziani, i giovani, i minori/infanzia, i soggetti in condizione di povertà, gli immigrati, le donne, sono riportati i soggetti che sono più frequentemente presenti nelle stesse misure negoziate.

Per quanto riguarda gli anziani, spicca l'associazione – ovvia, per certi versi – a disabili e non autosufficienti (tra il 45% e il 50% delle ricorrenze degli anziani nelle stesse voci tematiche). I tre destinatari sono compresenti principalmente nella trattazione dei servizi residenziali, dei centri diurni e dei servizi domiciliari. Considerevole anche il fatto che il 20,8% delle ricorrenze degli anziani sia abbinato al destinatario povertà, soprattutto nelle misure di agevolazione fiscale, tributaria e di accesso ai servizi sociali.

I giovani sono naturalmente associati a interventi che si rivolgono anche ai minori, sia di area educativa sia nel campo della socializzazione e aggregazione. Segue l'abbinamento agli anziani, soprattutto per gli spazi di socialità e i centri sociali. Più marginali gli intrecci ai destinatari con connotazione socio-economica (disoccupati, inoccupati, povertà). Nessun altro destinatario, tra quelli principali, è associato ad altri soggetti per una quota superiore al 20% delle ricorrenze. Ciò significa che questi soggetti si ritrovano in misure maggiormente specifiche. Ad ogni modo, si può segnalare l'associazione tra minori e disabili, ma anche tra minori e anziani (specie per l'integrazione scolastica, nel primo caso, e per i servizi residenziali e semiresidenziali per quanto in strutture evidentemente diverse). Le misure rivolte ai soggetti in condizione di povertà incontrano principalmente gli anziani e la generalità dei cittadini (nel caso di specifiche esenzioni o agevolazioni nel

campo fiscale, tributario e nei servizi), ma anche disabili e non autosufficienti.

Tra le principali associazioni con la povertà sono invece assenti i minori, le donne, gli immigrati (tutti soggetti che, a determinate condizioni, risultano invece tra quelli più sensibili ai processi di impoverimento e fragilità sociale). Per quanto riguarda immigrati e donne, la combinazione con gli altri soggetti pare essere complementare: per gli immigrati la correlazione principale va a donne e minori; per le donne va a immigrati e minori.

◆ I TEMI DI ACCORDO E GLI INTERVENTI CONTRATTATI

L'analisi dei contenuti della contrattazione sociale territoriale è ovviamente al centro delle valutazioni sindacali circa l'efficacia dell'azione negoziale. I limiti e le opportunità del confronto con gli attori istituzionali del territorio emergono in controluce attraverso l'analisi delle tematiche contrattate, insieme agli altri fattori contestuali (normative regionali, regolamenti locali, governance dei servizi, condizione economico-finanziaria degli enti, etc.) che determinano la praticabilità di nuovi percorsi e linee programmatiche.

Da una parte, quindi, vi sono le condizioni esterne della contrattazione sociale territoriale; dall'altra, vi è il bagaglio di competenze e di risorse organizzative che il sindacato riesce ad attivare nel confronto negoziale. I risultati si ottengono principalmente – e pare pleonastico ricordarlo – al tavolo negoziale. Tuttavia, non si tratta del solo momento decisivo, sia sul piano concreto sia su quello strategico. Difatti, la negoziazione, in senso stretto, si realizza anche lungo un continuum di occasioni di concertazione – laddove previste, specie in base al quadro regolativo della

programmazione dei servizi sociali – e di confronto progettuale e tecnico intorno ad alcune misure che richiedono, per essere realizzate, un alto tasso di capacità ideative e partecipative. Sono diversi i campi in cui questo approccio risulta necessario: dalle politiche educative, dell'istruzione, all'implementazione delle misure di contrasto della povertà. Non si tratta semplicemente di evocare "tavoli tecnici", ma praticare un coinvolgimento proattivo del sindacato nella ricerca di soluzioni, con il contributo fondamentale delle categorie dei lavoratori attivi i quali, come tutti i cittadini, beneficiano dei servizi. Una posizione particolare è occupata dalle categorie sindacali i cui rappresentanti sono direttamente coinvolti nella gestione sia pubblica sia privata dei servizi stessi. La carenza di questo momento tecnico-partecipativo si riflette, di frequente, nella disomogeneità delle acquisizioni presenti negli accordi, a volte direttamente esigibili, in altri casi puramente orientate ad affermazioni di principio consegnate alle strutture amministrative degli enti per una loro traduzione concreta.

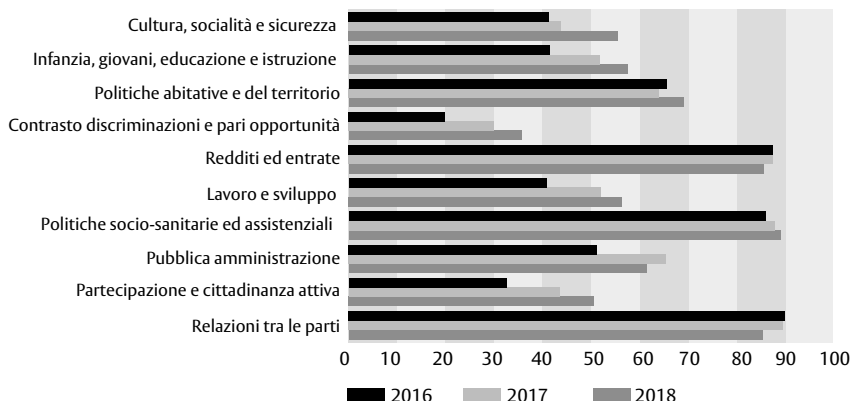
Le aree tematiche principali

Prima di entrare nel merito dei dati sulle aree e voci tematiche contrattate nel 2018, si può osservare trasversalmente come almeno a partire dal 2015 la "densità" negoziale – ovvero il numero di temi trattati negli accordi, al di là del loro effettivo approfondimento – sia in costante crescita. Accordi tendenzialmente più "densi", quindi, anche se ciò non si traduce necessariamente in una maggiore efficacia ed esigibilità. Questa tendenza esprime in ogni caso una spinta sindacale a coprire un maggior numero di tematiche, a fronte di un processo di articolazione delle politiche sociali e di una complessità via via maggiore del campo che definiamo contrattazione sociale territoriale.

Tuttavia, resta una tensione non risolta positivamente su tutta la linea, e cioè in tutti i campi delle politiche sociali e territoriali, mentre si mantiene una quota significativa di prese d'atto, di semplice "informazione alle parti sociali" (ed episodica consultazione), e in sostanza una sottonegoziazione delle materie citate e inserite negli accordi.

Uno sguardo generale alla contrattazione sociale mostra una crescita dei temi trattati in molte aree tematiche, in alcuni casi confermando tendenze pluriennali, in altri consolidando i valori raggiunti di recente. L'Area 2 (*Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva*) continua la progressione positiva registrata negli ultimi anni: nel 2018 raggiunge il 50,4% degli accordi. Resta assai limitato il nucleo di temi legato all'*accountability* della pubblica amministrazione, per quanto si registri una lieve crescita dei bilanci sociali e di genere. Si conferma una quota significativa – intorno al 20-25% - di azioni di informazione nei confronti della cittadinanza, specie intorno alla diffusione delle misure contrattate e delle opportunità per i cittadini. Questo tema risulta decisivo per un effettivo utilizzo delle risorse e dei servizi, ma raramente i canali di informazione e facilitazione dell'accesso risultano adeguati, e per giunta non sono definiti o tantomeno gestiti in maniera congiunta tra amministrazioni/enti e sindacato. La componente che più conta nell'aumento complessivo dell'area è la voce relativa al sostegno del terzo settore e della partecipazione sociale. Come anticipato nel paragrafo sui destinatari, nel concreto questa voce registra sia contributi al mondo associativo, in generale, sia convenzioni e risorse orientate alla gestione dei servizi da parte della cooperazione sociale e anche dell'associazionismo e del volontariato sociale.

L'Area 3 (*Pubblica amministrazione*) negli anni più recenti ha accresciuto il suo peso nella contrattazione sociale. Nel 2018 tale crescita si arresta rispetto ai valori dell'anno precedente, passando dal 65% al 61% (a confronto, tuttavia, del 51% del 2016 e del 34,5% del 2015). Tale incremento di medio periodo è stato dovuto soprattutto alla crescita dei riferimenti (spesso solo rimandi, e in casi più limitati effettivi confronti negoziali) ai livelli sovracomunali di gestione associata dei servizi, alle aziende partecipate, ai processi di associazionismo tra comuni. Il campo di una effettiva contrattazione sui temi dell'integrazione sovracomunale delle funzioni, dei servizi e delle prestazioni avviene elettivamente a livello di Unioni dei comuni, consorzi dei servizi e ambiti sociali; e va sottolineato come tale livello della contrattazione sia sviluppato in misura e forme disomogenee nelle diverse regioni e nei diversi territori. Per il resto tale area continua a essere concentrata sulla crescita, o la conferma, dell'orientamento all'esternalizzazione dei servizi e sulla regolazione degli appalti (tra le priorità più presenti nella stagione negoziale più recente) e una limitata attenzione ai temi della gestione del personale e della riorganizzazione dei servizi. Naturalmente, questi ultimi temi rientrano nelle prerogative della contrattazione di categoria, che è diffusa e articolata nelle amministrazioni pubbliche. Tuttavia va sottolineato che di questa azione negoziale non emergono tracce o rimandi significativi negli accordi. In questo caso, come in altri ambiti tematici, raramente vi è coordinamento tra i livelli contrattuali né di tipo normativo e regolativo (con richiami degli accordi di contrattazione sociale in quelli di categoria, e viceversa), né di fatto (puramente conoscitivo, in modo da evitare sovrapposizioni o posizioni contraddittorie).

GRAF. 13 ◆ **AREE TEMATICHE DI LIVELLO** (ACCORDI 2016-2018, VAL.%)

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

L'Area 5 (*Politiche socio-sanitarie e assistenziali*) nel complesso si mantiene stabilmente dominante – insieme a quella fiscale, tributaria e tariffaria –. Essa si ritrova in circa l'85% degli accordi, ma mostra anche un'articolazione interna di voci che nel corso del tempo ne ha modificato alcuni aspetti, fino a tratteggiare un profilo in qualche misura differenze rispetto ai primi anni del decennio. Le prestazioni e i servizi (residenziali, semiresidenziali, territoriali, etc.) rappresentano ancora il cuore dell'area, presenti nel 73% degli accordi; essi segnano una crescita almeno a partire del 2015, soprattutto per il contributo di una maggiore diversificazione (es. servizi residenziali per anziani, ma anche per minori e minori stranieri non accompagnati), insieme a una diffusione dei servizi rivolti a soggetti e condizioni specifiche (donne vittime di violenza, accoglienza dei migranti, etc.) e a interventi di prevenzione della salute e del benessere (contrasto delle dipendenze, buona alimentazione, educazione alla cura di sé, etc.). In crescita – anche se appare sottonegoziato – il gruppo di voci

più centrato sugli aspetti organizzativi e di “presa in carico” (*modelli organizzativi e dell'offerta*), in particolare in relazione all'introduzione del Rei. Altro pilastro dell'area è rappresentato dagli interventi di contrasto della povertà, i quali nel corso del tempo hanno visto un calo dei contributi una tantum specifici del livello comunale mentre sono cresciuti i riferimenti al Sia e al Rei, soprattutto generici rendiconti delle domande pervenute e dei beneficiari, e non centrati sul merito delle prese in carico, dei progetti personalizzati, e quindi dell'approccio dei servizi.

L'Area 6 (*Politiche del lavoro e dello sviluppo*) registra anche nel 2018 una crescita (56,1% degli accordi), rispetto ai due anni precedenti: 40,6% nel 2016 e 52% nel 2017. Nel complesso, tale crescita si può attribuire a una più diffusa presenza di misure – assai variegate – di inserimento lavorativo e work experience, da una parte, e all'aumento dei temi legati alla protezione sociale del lavoro e al contrasto di condizioni di illegalità e irregolarità inclusi negli accordi sugli appalti

delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un'area che negli anni passati ha segnato nel complesso valori alterni, per un calo delle misure anticrisi rivolte a lavoratori/trici in situazione di difficoltà nel mercato del lavoro (cassaintegrati, lavoratori di aziende in crisi, lavoratori che hanno avuto una riduzione del proprio reddito, lavoratori precari, etc.) a vantaggio di interventi più strettamente antipoverità. In linea generale, si coglie una minore attenzione – e probabilmente anche minori capacità di intervento e prerogative istituzionali – rispetto alla difesa del lavoro e al contrasto dell'impoverimento, a fronte di una maggiore enfasi sulle iniziative rivolte alle condizioni di povertà conclamata. L'introduzione del Rei pare aver sollecitato – sebbene la sola lettura dei testi di accordo ha limiti intrinseci – una spinta verso maggiori opportunità e servizi nell'area dell'inserimento lavorativo: crescono, seppur marginalmente, le voci relative al rapporto con i servizi per il lavoro e alle esperienze formative. Questo, tuttavia, resta un tema da “retroscena”, ovvero solo rendicontato e accennato e il cui dispositivo non è pienamente trasparente nei testi di accordo; in sostanza, è uno tra i temi sottonegoziati, spesso demandato all'iniziativa autonoma delle amministrazioni pubbliche.

La Politica locale dei redditi e delle entrate (Area 7, presente nell'85,1% degli accordi 2018) è il secondo pilastro della contrattazione sociale, insieme alle politiche di welfare territoriale in senso stretto. I valori percentuali dell'intera area e anche delle singole voci (dall'Imu alla Tasi, dall'Irpef locale alla Tari) mantengono una stabilità considerevole, e non certo sorprendente. Difatti, le amministrazioni che includono nel confronto negoziale anche questi temi tendono a confermarli accordo dopo accordo. La stabilità dei dati si riflette anche nella co-

stanza dei contenuti: gli anni più recenti sono stati caratterizzati dal blocco sostanziale della tassazione locale e una certa stabilità della normativa sulle abitazioni; sono stati quindi possibili interventi al margine, per quanto a volte significativi in base alle agende sindacali: per la progressività del prelievo fiscale, per esenzioni in base al reddito (raramente in rapporto al patrimonio complessivo, e quindi mediante l'uso dell'Isee). L'analisi dei destinatari ha evidenziato come molte misure dell'area 7 si rivolgano alla generalità dei cittadini ma propongano anche agevolazioni ed esenzioni indirizzate a persone e nuclei famigliari in difficoltà o in condizione di povertà. Tuttavia, queste misure raramente sono presentate in forma integrata; ovvero a volte presentano contraddizioni che andrebbero approfondite. Ad esempio, il dualismo che va consolidandosi tra vantaggi fiscali e tributari generalmente legati al reddito personale (le esenzioni Irpef per le fasce di reddito più basse) e agevolazioni riguardanti i costi dei servizi a domanda individuale che invece considerano l'Isee, e quindi un indicatore della condizione economica complessiva.

La presenza dell'area 8 (*Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità*) è in qualche misura, insieme ad altre voci e aggregati di azioni negoziali, uno degli indicatori principali di una contrattazione sociale inclusiva. Dopo aver rivestito a lungo una posizione marginale negli accordi (intorno al 10%, nel periodo 2012-2015) il peso dell'area è andato via via crescendo fino a toccare, nel 2018, il 35,5% degli accordi. Il contributo specifico alla crescita dell'area è stato dapprima appannaggio della voce *pari opportunità e integrazione*, sotto la quale vengono classificati gli interventi che a vario titolo – servizi informativi, progetti di integrazione, iniziative formative e culturali –

contribuiscono alla promozione e all'inclusione di soggetti in difficoltà, sotto diversi aspetti dell'esperienza sociale che li caratterizza. Questa voce è naturalmente indirizzata agli immigrati, mentre le donne prevalgono – insieme ai minori – nella voce relativa al contrasto della violenza di genere. Proprio a questa voce, in forte crescita nel 2018 (dall'8,5% del 2017 al 16,2%) è dovuto l'incremento complessivo dell'area nell'ultimo anno. Da segnalare un piccolo gruppo di accordi che esplicitamente introduce misure di contrasto del razzismo, della xenofobia e per la promozione dei valori democratici e dell'antifascismo.

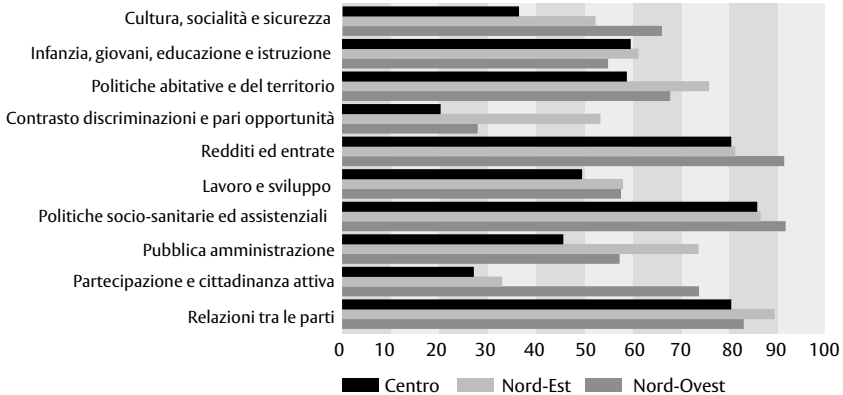
L'Area 9 racchiude diversi temi legati alle politiche del territorio e a quelle abitative. Nel medio periodo ha segnato anch'essa una crescita che ha condotto fino a una presenza nel 68,7% degli accordi 2018. Nel corso del tempo è cambiata la preponderanza di alcuni aggregati di voci rispetto ad altri. Le voci del gruppo delle politiche per la casa in senso stretto crescono tra 2013 e 2018 (dal 35% al 45% circa degli accordi). Vi si ritrovano interventi per l'edilizia residenziale e il recupero del patrimonio immobiliare pubblico (spesso di piccola entità, in comuni di piccole dimensioni), il sostegno agli affitti e la gestione dell'emergenza abitativa, anche grazie alla gestione sovracomunale di questi temi – fondi per l'affitto di ambito, agenzie territoriali per la casa, etc. –. A fronte di questo riscontro nella contrattazione, i temi degli investimenti – principalmente in “piccole opere” – e delle politiche ambientali e infrastrutturali sono risultate più a lungo compresse, in una fase particolarmente difficile delle finanze locali. Gli anni più recenti – tra 2016 e 2018 – mostrano invece una maggiore presenza negli accordi di interventi – spesso semplici rendiconti delle scelte delle amministrazioni, non necessa-

riamente negoziati – per la manutenzione ordinaria, la riqualificazione di aree del territorio, l'edilizia scolastica, la sostenibilità ambientale e il risparmio energetico.

Le Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione (area 10) segnano un nuovo incremento nell'ultimo anno, passando dal 51,5% al 57,2% degli accordi. Alcuni valori di quest'area, come anche per le politiche abitative e quelle culturali, scontano da sempre nella contrattazione sociale un tasso significativo di sottonegoziazione. Il termine è già stato utilizzato nell'analisi qui presentata, anche negli anni precedenti. Esso fa riferimento alla differenza di peso e rilevanza che i vari temi rivestono nei testi di accordo; non tanto per l'importanza intrinseca, quanto per il fatto che alcuni risultano chiaramente negoziati e sono il frutto del confronto effettivo tra le parti, mentre altri temi inclusi negli accordi riflettono misure, pratiche, progetti sviluppati autonomamente dalla pubblica amministrazione (comunque meritevoli di essere “assunti” dall'accordo con il sindacato). D'altra parte, l'estensione di questi rendiconti è il segno di una maggiore sensibilità per testi di accordo che, almeno nella forma, richiamano più ampie priorità rispetto al passato, anche se ciò sconta una scarsa capacità di incidere sulla loro ideazione e realizzazione. Cenni di interventi che vanno in questa direzione ve ne sono, e il segno è nelle voci dell'integrazione scolastica (specie per disabili e figli di immigrati), per il contrasto della dispersione, per le azioni a sostegno dell'educazione degli adulti.

L'Area 11 comprende i temi riguardanti cultura, socializzazione, sicurezza. La loro presenza aumenta nel 2018, passando dal 43,6% al 55,3%. Questa crescita si può attribuire a tutte le componenti di quest'area: crescono, infatti, gli interventi nel campo

GRAF. 14 ◆ **AREE TEMATICHE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE** (ACCORDI 2018, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

culturale e ricreativo, a volte declinato verso destinatari specifici (giovani, minori, immigrati). Mostrano un incremento anche i riferimenti a momenti e spazi di socializzazione, più tradizionalmente presenti negli accordi e nelle agende sindacali (centri di aggregazione giovanili, centri sociali per anziani, etc.). È in aumento anche la voce relativa alle misure per la sicurezza; su questo aspetto, per la gran parte tali riferimenti si risolvono in interventi mirati all'illuminazione degli spazi pubblici, all'installazione di videosorveglianza, alla presenza di forze dell'ordine in aree che sono considerate a rischio per la cittadinanza; è assai raro, al contrario, un approccio di tipo integrato alla sicurezza urbana.

Le differenze territoriali, già richiamate a proposito delle caratteristiche generali della contrattazione sociale, riemergono anche nell'analisi delle tematiche negoziali. Queste ultime riflettono naturalmente elementi strutturali – risorse economiche, *capabilities* sociali e istituzionali, culture e pratiche amministrative, etc. – e delineano le

condizioni di possibilità e le opportunità per realizzare determinate agende negoziali. Altre condizioni attengono alla parte sindacale, alle sue capacità adattive e proattive a fronte di condizioni tanto differenziate del contesto.

Questa premessa è utile per comprendere la prevalenza di determinati temi nella contrattazione sociale territoriale nelle diverse aree, o comunque le tendenziali diversità che le caratterizzano. Nel Nord-Ovest del Paese è stato già osservato che si realizza una contrattazione sociale assai capillare nella dimensione comunale, una più trasversale contrattazione a livello sociale e sanitario di ambito distrettuale o superiore, mentre meno presidiata è l'attività a livello di unioni di comuni e ambiti sociali per molte politiche integrate. Queste caratteristiche si ritrovano parzialmente nel profilo tematico della contrattazione a Nord-Ovest: i due "pilastri" del sociale e sanitario (area 5) e delle politiche fiscali, tributarie e tariffarie (Area 7) risultano ancora più enfatizzati, raggiungendo oltre il 90% degli accordi. Spicca anche la presenza

dell'area 11 (cultura, socializzazione e sicurezza, nel 66% degli accordi) e dell'area 2 (partecipazione e cittadinanza attiva: 73,9%); in quest'ultima ricorrono principalmente riferimenti al sostegno delle attività del tessuto associativo e solidaristico. Altre aree hanno valori sotto la media nazionale, in particolare quelle che presentano quale luogo elettivo – anche se non esclusivo – di confronto il livello sovacomunale, a Nord-Ovest meno sviluppato che altrove: area della pubblica amministrazione (area 3), pari opportunità e antidiscriminazioni (area 8).

La contrattazione sociale nel Nord-Est ha ulteriori specificità. Anzitutto, nell'area delle relazioni tra le parti vi sono i valori più alti tra le diverse ripartizioni territoriali (circa il 90% degli accordi); ciò è il riflesso di una più diffusa formalizzazione del processo negoziale, specie a proposito delle verifiche e dell'approfondimento tecnico delle tematiche negoziate. Su questo incide anche una maggiore diffusione della contrattazione a livello sovacomunale. Connesso a questo aspetto, il Nord-Est si caratterizza per una più spiccata trattazione delle tematiche di area 3 (pubblica amministrazione: 73,8% degli accordi), riflesso di una accentuata condivisione delle funzioni sociali a livello di ambito/distretto e di attenzione alla governance delle società partecipate. Un rilievo – anzitutto politico – delle politiche verso i migranti e di quelle di genere si riverbera nel peso dell'area 8 (pari opportunità e antidiscriminazioni) presente nel 53,8% delle intese. Le politiche del lavoro e sviluppo mostrano valori analoghi a quelli del Nord-Ovest (58,1%), con una componente più visibile di interventi per lo sviluppo territoriale e di sostegno all'economia locale, oltre a una regolazione degli aspetti sociali e contrattuali degli appalti pubblici. Parallelamente sono più diffuse le politiche del territorio e della casa (76%), in particolare negli

interventi in piccole opere e infrastrutture e in quelle ambientali.

Nelle regioni del centro i valori delle aree tematiche presenti negli accordi sono generalmente più bassi rispetto alle altre ripartizioni del Paese. Ciò è anzitutto il segno di una minore densità tematica degli accordi. Valori analoghi alle altre ripartizioni sono presenti nell'area del sociale e sanitario (area 5), in quella fiscale, tributaria e tariffaria (area 7) e in quella educativa e dell'istruzione (area 10). Sensibilmente più bassi i valori associati all'area della partecipazione e cittadinanza attiva (area 2) e a quella della pubblica amministrazione, a fronte soprattutto di una minore diffusione dell'associazionismo intercomunale e del ruolo del terzo settore nell'esternalizzazione dei servizi. Analogamente, bassi valori delle tematiche negoziate si ritrovano nelle aree delle politiche culturali e di socializzazione (area 11) e in quelle delle pari opportunità e integrazione, nonostante valori significativi registrati in alcuni territori specifici in particolare in Toscana e Marche.

Processo negoziale, coinvolgimento, partecipazione

I testi di accordo della contrattazione sociale territoriale spesso sono introdotti da premesse di vario genere. È stato già osservato come la negoziazione assuma pratiche, criteri di rappresentanza, obiettivi e vincoli/opportunità normative assai diverse da quelle della contrattazione collettiva, di secondo livello o nazionale. La necessità di stabilire formalmente il mutuo riconoscimento delle parti non è quindi un aspetto secondario. Ciò diviene essenziale per garantire procedure efficaci e un orientamento del confronto che non siano dettati solo da fattori contingenti e dai puri e semplici rapporti di forza. Va ricordato che la contrattazione sociale territoriale è, per sua natura, asimmetrica,

dal momento che non produce “contratti” vincolanti per entrambe le parti contraenti. Pertanto, le dichiarazioni di premessa di frequente si limitano ad affermazioni condivise circa la fase politica più generale, l’analisi del territorio, l’ordine di priorità degli interventi e dei beneficiari, e altro ancora. Inoltre, non sono rari i riferimenti alle normative, di livello superiore, che vincolano od orientano le opportunità negoziali delle parti.

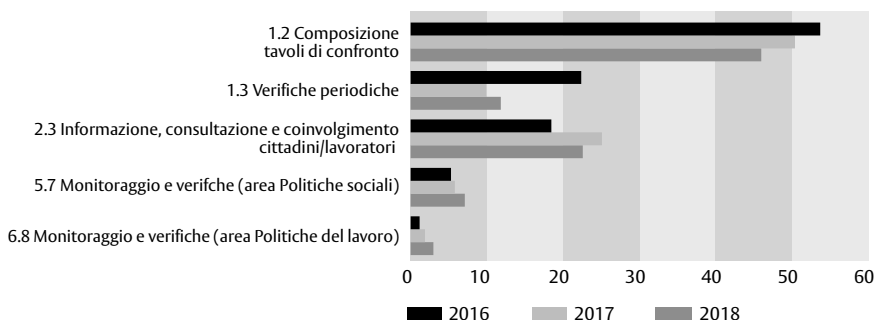
Accanto a queste premesse “politiche”, nella parte introduttiva generale si ritrovano talvolta cenni più precisi – e si presume più efficaci – alle tappe e agli snodi del processo di confronto. La composizione di tavoli di discussione e l’indicazione di verifiche periodiche (solitamente legate ai momenti di consuntivo e aggiornamento del bilancio degli enti pubblici e delle amministrazioni) si ritrovano in un buon numero di accordi, rispettivamente nel 45-55% e nel 12-22%. L’andamento nei tre anni pare in calo, dopo una crescita registrata nel periodo precedente. A questo proposito, la formalizzazione del confronto e di veri e propri istituti delle relazioni sindacali a livello sociale-territoriale risulta un tema di cruciale differenza tra

questa pratica sindacale e la contrattazione di secondo livello. Ciononostante, nei testi si definiscono momenti di discussione e valutazione di campi specifici dei servizi, specie nell’area del socio-sanitario e delle politiche del lavoro, attraverso confronti strutturati e congiunti. Questo può indurre a un parallelo con la relazione che nella contrattazione collettiva si ritrova tra materie contrattuali e momenti negoziali, da una parte, e ambiti di tipo paritetico e partecipativo dall’altra, eventualmente tecnici e di approfondimento. Irrilevante invece la presenza di commissioni, tavoli, ambiti di confronto sui temi riguardanti l’organizzazione del lavoro e delle funzioni interne alle amministrazioni pubbliche, anche per la coincidenza del tema con le prerogative della categoria sindacale di riferimento.

Questa tendenza, appena rilevabile, di una maggiore vivacità di momenti di confronto tematici si ritrova ancora tra le righe – letteralmente – dei testi di accordo. A parte il riferimento più generale a verifiche e a tavoli di confronto che vengono indicati nelle premesse degli accordi (con il rimando, ad esempio, all’impegno delle parti per una veri-

GRAF. 15 ◆ PROCESSO NEGOZIALE, COINVOLGIMENTO, PARTECIPAZIONE

(ACCORDI 2016-2018, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

fica a consuntivo) non emerge ancora un sistema strutturato delle relazioni sindacali della contrattazione sociale, con proprie caratteristiche di continuità, complessità, integrazione multilivello.

Pubblica amministrazione e governance territoriale

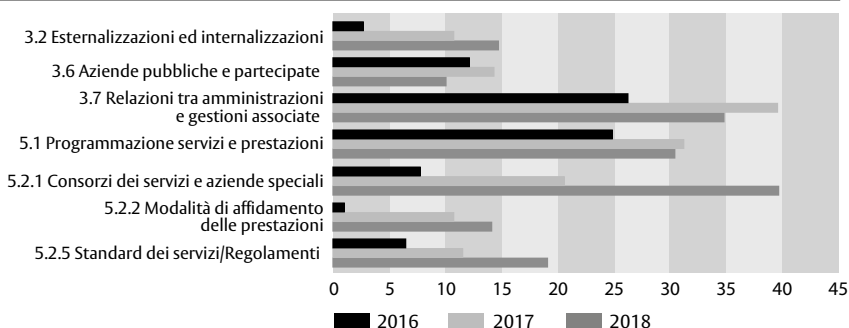
Gli anni più recenti, attraverso la lente degli accordi, hanno mostrato un consistente movimento della governance territoriale in particolare in rapporto ai servizi di natura sociale. Si allarga la condivisione dei servizi socio-educativi (specie asili nido e scuola per l'infanzia) nei piccoli comuni associati, di pari passo al conferimento di competenze progettuali ai consorzi dei servizi sociali e alle aziende speciali (39,9% nel 2018). Una componente di questa crescita è la consistente mole di confronti su esternalizzazioni (14,8%) e aziende pubbliche e partecipate (10,1%). Da segnalare che sul tema si affiancano dimensioni diverse: sono relativamente poche le intese che si concentrano su interventi trasversali, orientati effettivamente al merito del servizio, alle condizioni dei lavoratori e agli utenti, e assai più numerosi

sono i riferimenti alla governance delle aziende più grandi (in particolare public utilities) di base oramai multiregionale. Si confermano gli elevati valori degli accordi che trattano, o rimandano, alla gestione associata dei servizi e al rapporto associativo tra amministrazioni (35% nel 2018). Crescono i riferimenti alle modalità di affidamento dei servizi, spesso in relazione ai soggetti del Terzo settore, sia cooperativo sia associativo-volontaristico (14,2%). Aumentano notevolmente gli accordi in cui si ritrovano accenni o linee guida per regolamenti dei servizi (Isee, accesso agevolato alle prestazioni, temi specifici come il contrasto della povertà attraverso il Rei e altro ancora, si ritrovano nel 19,2% degli accordi), anche se ovviamente le prerogative per tali disposizioni sono in capo alle amministrazioni pubbliche, specialmente a livello comunale ed eventualmente condivise a livello di ambito sovracomunale.

Un'osservazione più focalizzata a livello territoriale mostrerebbe come il tema è comunque presente soprattutto nelle aree nelle quali l'integrazione tra i livelli della governance sociale territoriale è più avanzata (Nord-E

GRAF. 16 ◆ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E GOVERNANCE TERRITORIALE

(ACCORDI 2016-2018, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

st, e in particolare Emilia Romagna). In sostanza, alla semplice citazione della gestione sovracomunale dei servizi corrisponde – generalmente – una diffusa contrattazione a livello di ambito/consorzio. Altrove è invece più evidente la disparità tra la sede negoziale politicamente tradizionale, quella comunale, e un flusso di materie e competenze che risultano presenti e citate solo per il rimando a un'altra dimensione del territorio.

Rispetto al tema degli appalti, gli anni più recenti hanno segnato un punto di svolta. Pur in leggero calo, il tema si conferma tra i più trattati nel 2018 (insieme ai risvolti socio-occupazionali delle tematiche di area 6 Lavoro e sviluppo). Si conferma la dimensione territoriale ideale per la regolazione degli appalti: il livello provinciale, quello intercomunale delle Unioni, degli Ambiti territoriali sociali. In questa fase giocano certamente un ruolo protocolli e accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali con le istituzioni intermedie, come le Regioni e l'associazionismo comunale (Anci), attraverso linee guida in materia di appalti pubblici e concessioni di lavori, forniture e servizi. Peraltro, con l'introduzione del nuovo Codice degli appalti, oltre alle tematiche contrattuali a garanzia dell'occupazione e della tutela dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, assumono un peso rilevante la difesa della legalità e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Rispetto ai contenuti, prevalgono le soluzioni di contrasto del "massimo ribasso" e per la promozione di controlli e verifiche sulla regolarità contrattuale, previdenziale e normativa delle imprese aggiudicatarie. Più rara l'integrazione di impegni sui diritti del lavoro e una discussione congiunta sulla pianificazione degli interventi, su gare e procedure idonee, sull'esecuzione e il monitoraggio dei contratti, sulla valutazione d'impatto che dovrebbe incrociare sia il rispetto delle

procedure sia la valutazione delle politiche territoriali.

Oltre alla lettera delle norme sulle procedure e sulla legalità, alcuni elementi qualitativi insistono sull'insediamento territoriale operativo delle imprese aggiudicatarie, sulla verifica della capacità organizzativa dell'impresa stessa in relazione alla dimensione dell'appalto, sulla presenza verificabile di personale con esperienza e professionalità adeguate, sull'impiego anche di personale proveniente da categorie svantaggiate (disabili, espulsi dal mercato del lavoro, ultra 55enni, etc.), principi e linee guida vincolanti anche per le società partecipate; previsione negli atti di gara della responsabilità solidale; considerazione di sfavore per le offerte che prevedano il ricorso a forme precarie di lavoro; estensione delle previsioni degli accordi anche alle ditte operanti in subappalto con un'attenzione all'intera filiera; enfasi sugli aspetti qualitativi e reputazionali delle offerte, nonché sui meccanismi sanzionatori.

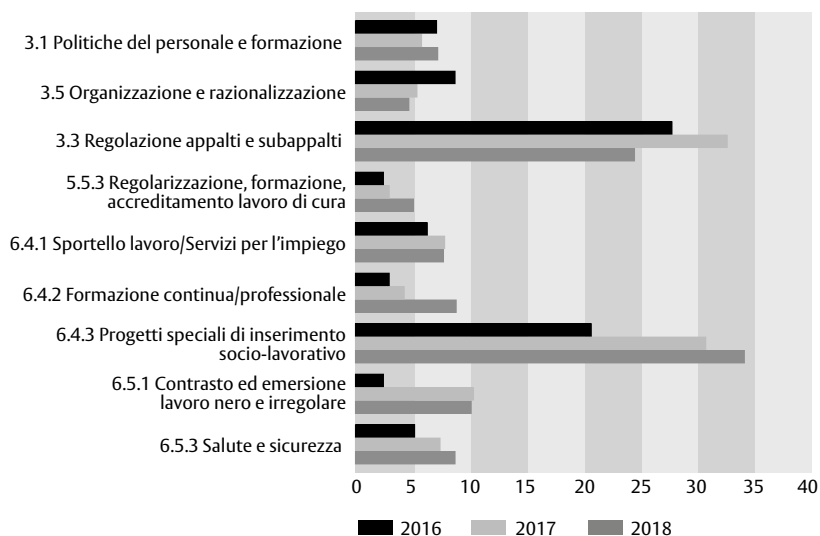
Azioni per l'occupazione e diritti del lavoro

Gli anni della crisi, almeno a partire dal 2009-2010, hanno introdotto nuove linee di elaborazione delle agende sindacali che hanno varcato i confini dei "pilastri" tradizionali della contrattazione sociale. Tra questi, vi sono le tematiche riassunte nell'area 6 (Politiche del lavoro e dello sviluppo), ma anche voci più trasversali legate all'organizzazione del lavoro, alle politiche del personale e alla fornitura di servizi, beni e prestazioni in appalto a favore della pubblica amministrazione.

Nonostante tale ingresso nelle agende della contrattazione sociale sia stato dettato dalla contingenza della crisi economica e da bisogni urgenti di tutela dei soggetti, vi sono precedenti e una linea di continuità con gli accordi di programma e sviluppo territoria-

GRAF. 17 ◆ AZIONI PER L'OCCUPAZIONE E I DIRITTI DEL LAVORO

(ACCORDI 2016-2018, VAL. %)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

le che hanno coinvolto anche il sindacato fin dagli anni ottanta del secolo scorso. Da qui, il tentativo di interventi non solo reattivi o dettati dalla cornice normativa, per coniugare effettivamente la tutela del lavoro con elementi di sviluppo locale. In concreto, tra le voci più rilevanti vi è la regolazione degli appalti delle Pa, che nel triennio ha portato con sé la crescita di altre voci relative al contrasto dell'irregolarità contrattuale, delle garanzie in caso di cambio appalto, dell'attenzione a salute e sicurezza. L'altro polo tematico fa riferimento alle politiche attive del lavoro, ma con limiti intrinseci. Nel periodo 2016-2018 i progetti – spesso frammentari, ma comunque capillari – per borse lavoro, formazione e orientamento, e in generale opportunità di *job experience* si sono diffusi ampiamente, spesso

legati agli interventi di contrasto della povertà. Nell'anno di introduzione del Rei, in particolare, sono cresciuti i riferimenti alla formazione on the job, alla consulenza e informazione per l'orientamento al lavoro. Proprio questa è una caratteristica emergente, attraverso la lente degli accordi, a livello locale/comunale: strumento accessorio di interventi contro la povertà, o nel migliore dei casi azione complementare della "presa in carico personalizzata" e multidisciplinare rivolta ai beneficiari del Sia/Rei. Restano invece al margine gli interventi riguardanti i lavoratori e le lavoratrici dei servizi pubblici e delle pubbliche amministrazioni. Naturalmente tali confronti sono preclusi dalla categoria di riferimento (Funzione pubblica, Filcams, etc.) ma resta il tema del coordinamento della contrattazione

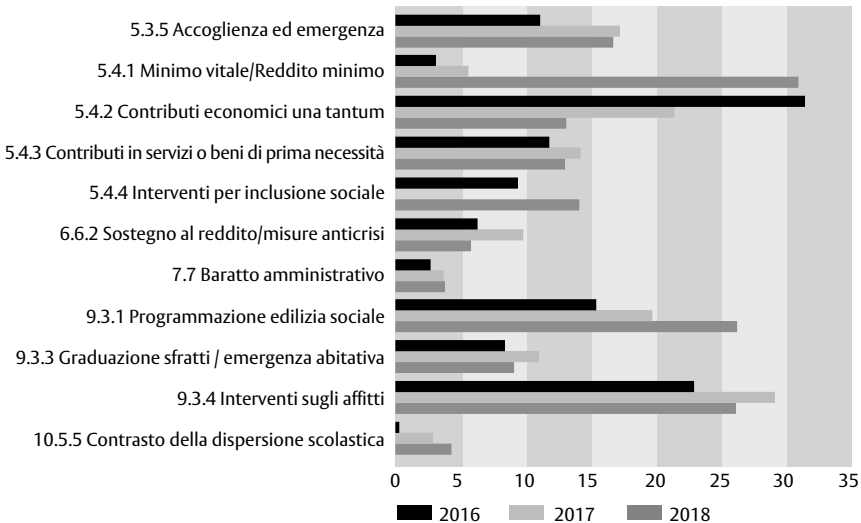
di secondo livello con quella sociale su questi specifici aspetti, nonché la necessità strategica di una negoziazione multilivello (sociale e di categoria) specie a fronte di amministrazioni pubbliche e servizi di welfare locale sottoposti continuamente, e negli ultimi dieci anni sempre più intensamente, a mutamenti e adattamenti.

Povert , inclusione e criticit  sociali

I provvedimenti rivolti a migliorare la condizione sociale ed economica dei cittadini incontrano un nucleo trasversale di temi e modalit  di intervento. L'introduzione del Rei pare aver mutato – almeno sul piano quantitativo e nominalistico, se non in quello della sostanza – la mappa delle azioni contro la povert . Difatti, nel 2018 il 30,8% degli accordi fa riferimento all'applicazione del Rei (voce 5.4.1 Reddito vitale/minimo) nella gran parte dei casi mediante una pura

contabilit  amministrativa dei richiedenti e dei beneficiari della misura – peraltro si tratta di una misura di livello nazionale –.   interessante notare che accanto a ci  si riorganizza anche la qualit  delle misure di contrasto della povert  che il Rapporto Ocs monitora da diversi anni. A fronte dell'introduzione del Rei, calano significativamente i riferimenti alle misure proprie del livello comunale, o almeno quelle riportate negli accordi (i contributi economici una tantum, che passano da oltre il 30% degli accordi, nel 2016, al 13%). Aumentano, invece, gli interventi di inclusione sociale (14% nel 2018), ovvero quelle misure eventualmente associate al Rei e facenti parte del set di strumenti multidisciplinari per la presa in carico degli individui e delle famiglie, anche con il contributo del Terzo settore. Il confronto tra il 30% di accordi con riferimento al Rei e il 14% che presenta interventi di inclusione

GRAF. 18 ◆ POVERT , INCLUSIONE E CRITICIT  SOCIALI (ACCORDI 2016-2018, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

sociale riflette il dato che circa la metà degli accordi che citano il Reddito di inclusione si limita alla pura e semplice rendicontazione del numero di cittadini beneficiari. C'è invece un tema che non pare influenzato dall'introduzione del Rei; si tratta dei contributi in beni e servizi di prima necessità, promossi direttamente dalle amministrazioni pubbliche o indirettamente per il tramite dell'associazionismo. In concreto, si tratta di distribuzione di alimenti, vestiario, altri beni essenziali che si ritrovano nel triennio in circa il 12-13% degli accordi.

Questa oscillazione delle voci legate al contrasto della povertà mette in luce il problema dell'integrazione tra le misure: quelle che rientrano nelle competenze – e nella filiera di interventi – dei servizi sociali in senso stretto, quelle trasversali rivolte all'inclusione sociale e occupazionale, e quelle di agevolazione fiscale, tributaria e di compartecipazione dei cittadini ai costi dei servizi. Nel Grafico 18 inoltre sono considerati anche i provvedimenti di “baratto amministrativo” che alludono ad agevolazioni ed esenzioni da tasse e compartecipazione al costo dei servizi mediante uno scambio diretto con i cittadini interessati (lavori di pubblica utilità, programmi di volontariato e “leve civiche”, etc.). Accanto a questi pilastri si rafforza il campo delle misure per la casa, in particolare la progressione della voce programmazione edilizia sociale (dal 15,3% del 2016 al 26,1% del 2018); nel dettaglio non cambia il quadro o il modello di gestione del patrimonio immobiliare pubblico, salvo rare sperimentazioni di social housing; il livello territoriale degli interventi si concentra ancora su quello comunale, ma si diffonde quantitativamente la ripresa di attenzione per l'accesso all'edilizia pubblica dopo una fase di intensi interventi sul sostegno agli affitti.

Il campo della povertà educativa risulta mar-

ginale nelle tematiche negoziate; d'altra parte i temi di area 10 (educazione, istruzione) risultano in genere sottonegoziati, se non per gli aspetti relativi alle tariffe (mensa, trasporti, pre e post-scuola, etc.). Tuttavia, un segnale di maggiore attenzione a una strategia degli interventi antipovertà basata sui servizi – e non sui trasferimenti – risulta dal contrasto della dispersione scolastica, la quale pur presente da tempo tra le voci di classificazione degli accordi compare per la prima volta nelle tematiche negoziate proprio negli anni più recenti. A questa tendenza al potenziamento dei servizi rivolti alle persone in condizione sociale di difficoltà possono iscriversi anche i servizi di accoglienza ed emergenza (per migranti, donne vittima di violenza, minori italiani e stranieri non accompagnati, persone senza casa, etc.) che negli ultimi due anni si ritrovano stabilmente in oltre il 15% degli accordi.

Fiscalità locale e compartecipazione ai costi del welfare

Il blocco degli aumenti riguardanti le principali fonti di entrata fiscale propria dei comuni (Imu, Tasi, Irpef) si riflette anche sulle voci contrattate, sia per aspetti quantitativi sia qualitativi. In generale, al di fuori degli scarsi margini di intervento sull'impianto della fiscalità locale compaiono alcune variazioni o situazioni specifiche: Tasi e Imu agevolate per determinate categorie di imprese commerciali, Imu assimilata alla prima casa per i residenti in strutture residenziali assistenziali (in assenza di locazione della precedente casa di abitazione), Imu ridotta per i proprietari di abitazioni date in locazione in base agli accordi territoriali sui canoni agevolati. Per quanto riguarda l'Irpef e la Tari, anche negli anni di blocco delle tasse locali i riferimenti presenti negli accordi sono stati ampi e diffusi. In gran parte

si è confermato puramente lo schema prefissato dalle amministrazioni, e talvolta si è intervenuti mediante una rimodulazione delle aliquote (Irpef) in senso progressivo o mediante meccanismi di esenzione o graduazione tramite Isee (Tari).

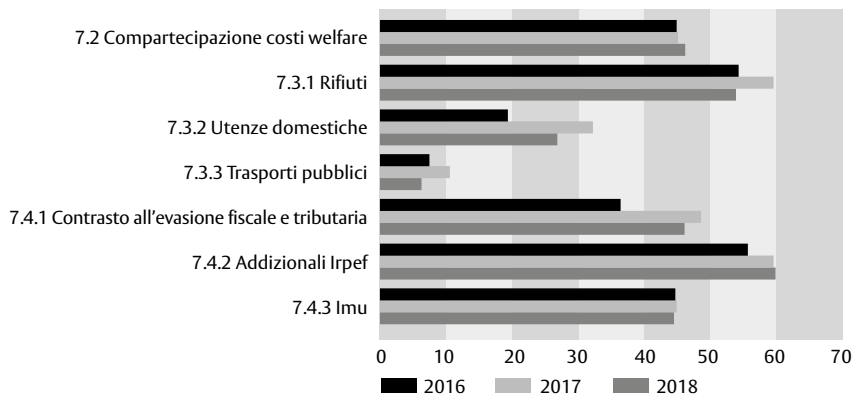
Per quanto riguarda l'Irpef, la fasciazione delle aliquote e le soglie di esenzione dall'imposta hanno il vantaggio di offrire un'agevolazione fruibile direttamente alla fonte da parte dei cittadini-contribuenti; inoltre, una parte consistente delle soglie di esenzione, o delle aliquote minime di entrata, si colloca a un livello di reddito che comprende la gran parte dei redditi da lavoro e da pensione di bassa entità. Tuttavia, un'agevolazione associata al livello di reddito personale rischia di non considerare condizioni assai diverse che pure si ritrovano al medesimo livello di reddito: secondi redditi famigliari, redditi da lavoro autonomo o altri redditi. Modalità alternativa alla fasciazione progressiva delle aliquote Irpef risiede nell'utilizzo dell'Isee per l'accesso ai fondi di restituzione, che in tal

modo tengono in conto (se commisurati a fasce e soglie Isee corrispondenti a condizioni di effettiva necessità) del complesso dei redditi e dei patrimoni del nucleo e non solo dei redditi del singolo.

Resta critico il tema dell'omogeneizzazione di tasse, tributi e tariffe locali a livello territoriale. È stato già osservato come la rete dei servizi e delle prestazioni sia sempre più integrata a livello territoriale (unioni di comuni, consorzi dei servizi sociali, aziende speciali, etc.). Ne risulta pertanto il rischio di un dualismo a due livelli: il primo, quello dovuto alle resistenze delle amministrazioni comunali a omogeneizzare i livelli di tassazione; il secondo fa invece riferimento alla disomogenea diffusione dell'associazionismo comunale e dei servizi associati.

Risulta in crescita la trattazione delle tematiche antievasione, in forme più mature rispetto agli anni passati. Sebbene non in maniera omogenea nei diversi territori, gli accordi registrano i buoni risultati dell'attività di accertamento e recupero delle im-

GRAF. 19 ◆ FISCALITÀ LOCALE E COMPARTECIPAZIONE AI COSTI DEL WELFARE
(ACCORDI 2016-2018, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

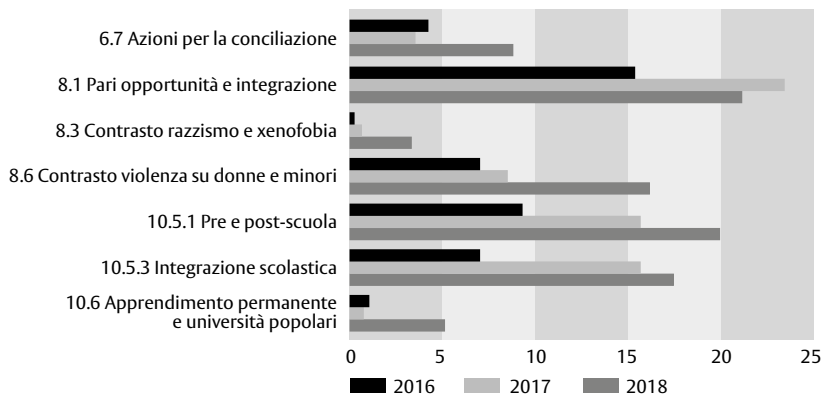
poste non versate, e in genere la loro destinazione ai capitoli di spesa sociale e, in particolare, a fondi anticrisi, all'inclusione lavorativa e a iniziative di contrasto della povertà. In alcuni accordi questo approccio prende una forma strutturale mediante la costituzione di veri e propri "fondi per la perequazione fiscale". Rispetto alla dimensione territoriale, emerge la necessità di estendere l'attività antievasione a livello di Ambito sociale, specie per i controlli e verifiche sulle Dsu presentate per l'agevolazione e l'accesso ai servizi, di concerto con i singoli comuni che dovrebbero impegnarsi nella revisione della banca dati immobiliare e nell'integrazione dei servizi informativi con quelli dell'Agenzia delle entrate.

Diritti, pari opportunità, integrazione

Nelle agende negoziali e negli accordi di contrattazione sociale vi sono diversi temi che pongono esplicitamente la questione di una contrattazione inclusiva. Alcuni indicatori mostrano una tendenza a una maggiore inclusività dei temi di accordo, negli ultimi

anni: l'aumento di specifici destinatari (donne, immigrati, giovani), e una maggiore varietà dei temi che li riguardano (politiche dell'infanzia, cultura e socialità, servizi territoriali). Naturalmente resta il tema negoziale – profondamente politico e sindacale – della trattazione concreta di tali materie; però è indubbio che, ad esempio, in ambito scolastico i riferimenti all'integrazione (17,5%) di alunni disabili, stranieri, le iniziative di contrasto del bullismo e per la prevenzione di forme di dipendenza siano più diffuse di un tempo. I servizi di pre e post-scuola accompagnano di frequente (in circa il 20% degli accordi) la trattazione dei capitoli su scuola e istruzione, e si connettono ad azioni – ancora generali e al di fuori di piani di ampio respiro – per la conciliazione vita-lavoro (intorno al 10% degli accordi). Il contrasto della violenza di genere è un tema consolidato in oltre il 15% degli accordi, anche se non sempre basato su un'offerta di servizi propri da parte delle amministrazioni pubbliche e su una programmazione di livello di ambito territoriale.

GRAF.20 ◆ DIRITTI, PARI OPPORTUNITÀ, INTEGRAZIONE (ACCORDI 2016-2018, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Per quanto riguarda i migranti, si percepisce ugualmente il riflesso di misure più articolate che vanno dalla prima accoglienza nel sistema dei servizi – adesione al sistema Sprar e attivazione di risorse locali, anche in raccordo con il terzo settore e l'associazionismo – fino a più ampie misure di integrazione, soprattutto linguistica (la voce 10.6 si riferisce in gran parte a corsi di lingua per stranieri) e a prese di posizione esplicite contro razzismo e xenofobia sulla scia di provvedimenti amministrativi sull'uso degli spazi pubblici a favore di soggetti che garantiscano la loro adesione ai valori costituzionali e democratici (l'Emilia Romagna ne è stata apripista).

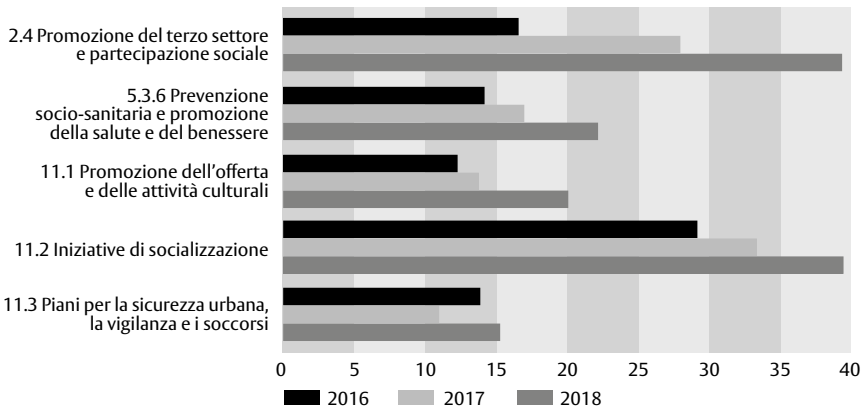
Ciononostante, restano ancora lacune significative, già evidenziate nei paragrafi dedicati ai destinatari: le iniziative di inclusione lavorativa stentano ancora – almeno nei testi di accordo e nelle misure di livello comunale – ad articolarsi a favore di una pluralità di soggetti, quali ad esempio giovani, donne, immigrati. Ciascuno di essi ha propri bisogni specifici di attivazione, presa in carico, capa-

cità da offrire e risorse da potenziare. Allo stesso tempo, tali soggetti – insieme ai minori – non risultano specificamente citati nelle misure di contrasto della povertà, aspetto che invece sarebbe necessario per una presa in carico realmente personalizzata e multidisciplinare (naturalmente considerando l'impianto, ormai superato, del Reddito di inclusione).

Socialità, cultura, benessere

I temi negoziali legati a socialità, cultura e benessere sono stati a lungo particolarmente marginali. Tuttavia, a partire dal 2015 essi hanno mostrato una progressione di crescita ulteriormente confermata negli accordi 2018. Le sole iniziative di socializzazione (centri di aggregazione, turismo sociale, sport di base, etc.) si ritrovano in quasi il 40% degli accordi. Una crescita relativamente più intensa è quella relativa alle attività culturali in senso lato. Va sottolineato che queste, in particolare, risultano di frequente sottonegoziate, riportando programmi ed eventi promossi dalle ammini-

GRAF. 21 ◆ SOCIALITÀ, CULTURA, BENESSERE (ACCORDI 2016-2018, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

strazioni pubbliche o il sostegno a iniziative dell'associazionismo culturale. Una novità degli accordi più recenti si rileva in una più visibile offerta dal taglio interculturale e per l'educazione a stili di vita sostenibili e salutarì, specie per i più giovani.

Altro tema riconducibile a cultura, socialità e benessere è la voce – al momento inclusa nell'area 5, sociale e sanitaria – che in parte si riferisce alla promozione della salute e del benessere. Va ricordato che questa risulta una pista negoziale strategica che negli anni più recenti è stata portata avanti in particolare dal sindacato dei pensionati Cgil. Il merito degli accordi vede la promozione di corsi aperti al pubblico, pubblicazioni, sportelli informativi su un ampio spettro di tematiche (prevenzione di patologie, stili di vita salutarì e sostenibili, alimentazione, pratiche di riuso e riciclo, alfabetizzazione informatica, etc.), ma anche un nucleo crescente di interesse per fenomeni quali il bullismo, la prevenzione della “devianza” giovanile, l'informazione circa

l'abuso delle sostanze dannose per lo sviluppo degli adolescenti.

Questo orientamento può riassumersi in un più marcato impegno del sindacato che riflette quello dell'associazionismo e sollecita, allo stesso tempo, le amministrazioni pubbliche. Il dato della voce 2.4 (promozione del terzo settore e partecipazione sociale) va in questa direzione: sfiora il 40% degli accordi 2018, più che raddoppiato in tre anni. Tuttavia, come già ricordato, si tratta di una voce composita che integra il sostegno alle iniziative di qualità e innovative del campo associativo – compreso quello di matrice sindacale – a surrettizie esternalizzazioni di servizi certificate da convenzioni ad hoc. In questo quadro, i rischi della sottonegoziazione si fanno più acuti: l'equilibrio tra programmazione pubblica e gestione diffusa, l'armonizzazione tra offerta pubblica e associativa, gli spazi – e i limiti – della coprogettazione e della titolarità degli interventi dovrebbero entrare a pieno titolo nel confronto negoziale. ♦

La contrattazione sociale: pratiche e percorsi dai territori



Il Rapporto annuale dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi è strutturato da sempre in due parti. La prima propone l'analisi dei dati complessivi della contrattazione svolta nel Paese. Vi è compresa un'ampia selezione di informazioni, in modo da rendere i dati comparabili di anno in anno, assieme all'aggiunta di nuove variabili che arricchiscono l'analisi generale. La seconda parte del Rapporto ha in genere una caratterizzazione unica, più qualitativa, dedicata in ciascuna edizione a temi e contributi specifici, sia relativi alle policies di maggior rilievo sia alla riflessione sindacale e scientifica sull'attività negoziale del sindacato.

Quest'anno, dopo che nel 2018 e nel 2017 gli approfondimenti sono stati dedicati alla relazione tra contrattazione sociale territoriale e politiche di contrasto della povertà e a favore degli immigrati, il Decimo Rapporto torna a osservare la contrattazione attraverso lo sguardo, le pratiche e l'esperienza diretta dei territori. Anzitutto, ciò per affiancare all'istantanea dei dati statistici la voce e le pratiche dei protagonisti. Inoltre, nei capitoli che seguono emergerà la vivacità delle idee e delle soluzioni sperimentate, in contesti che di volta in volta consegnano al sinda-

cato diversi limiti e opportunità per l'azione negoziale. Il contesto conta, specie la cornice delle politiche sociali e sanitarie definita da differenti modelli regionali. Hanno rilievo la governance territoriale e la capacità delle amministrazioni pubbliche di associarsi e lavorare in modo integrato. Così come contano le tradizioni politico-culturali del territorio, le caratteristiche della società locale e della forza lavoro. E conta l'approccio organizzativo e partecipativo che la Cgil, lo Spi e le categorie degli attivi si danno per coinvolgere cittadini e lavoratori.

Le prossime pagine forniranno informazioni, analisi e valutazioni sul campo relative a quattro contesti: Emilia Romagna (Unione dei comuni delle Valli del Reno, Lavino e Samoggia nel bolognese, Unione dei comuni Tresinaro Secchia nel reggiano), Lombardia (Monza e Brianza, Ticino Olona, provincia di Bergamo), Sardegna (Sud Sardegna e Oristano), Toscana (province di Lucca e Livorno). Il confronto ha coinvolto segretari e responsabili regionali delle politiche sociali della Cgil, segretari delle Camere del lavoro, segretari territoriali di categoria. A tutti e tutte va il nostro ringraziamento per l'opportunità di discutere e condividere le esperienze di cui sono protagonisti. ◆

◆ L'unione fa la contrattazione: esperienze nel bolognese e nel reggiano

L'Emilia Romagna è tra le regioni di punta per tradizione, capillarità e articolazione della contrattazione sociale territoriale. Storicamente il territorio regionale è fittamente presidiato sul piano negoziale; vi sono coinvolti circa la metà dei 328 comuni della regione e una percentuale ancora superiore di popolazione. La contrattazione sociale raggiunge i piccoli e piccolissimi centri, ma include anche tutti i capoluoghi di provincia; questi, per popolazione e posizionamento rispetto al rispettivo territorio, traggono una regione policentrica, caratteristica che si riflette nella contrattazione sociale. Accanto alla capillarità si registra una consistente azione negoziale portata ai livelli delle unioni di comuni e dei distretti sanitari, spesso coincidenti dal punto di vista territoriale (circa il 20% di tutti gli accordi registrati nel 2018) anche sulla scorta di una spiccata regia regionale degli interventi di programmazione sociale, sanitaria e più in generale di integrazione delle politiche (da quelle di contrasto della povertà alle politiche per il lavoro). Tra i punti chiave delle policy territoriali degli ultimi anni vi sono certamente il Patto per il lavoro siglato nel 2015 tra le parti sociali e la Regione Emilia Romagna, il Piano sociale e sanitario regionale per il 2017-2019, il rinnovo dei Piani di zona distrettuali per il periodo 2019-2021.

L'infrastruttura del welfare territoriale si intreccia a storie e tradizioni del territorio che costituiscono risorse per le relazioni sindacali. Anche se l'attuale stagione politico-amministrativa sta portando scosse considerevoli alle culture politiche un tempo egemoni, la

contrattazione sociale pare ancora contraddistinguersi per una forte tendenza alla continuità: oltre la metà dei comuni coinvolti nei confronti negoziali del 2018 si ritrovano in almeno quattro anni su cinque degli accordi sottoscritti nel quinquennio 2014-2018.

I territori in cui abbiamo approfondito caratteristiche e prassi della contrattazione sociale sono quelli dell'Unione Valli del Reno Lavino Samoggia, nell'area bolognese, e dell'Unione Tresinaro Secchia nel reggiano. La prima comprende 5 comuni, per una popolazione di circa 112.000 abitanti; la seconda 6 comuni e una popolazione di 82.000 abitanti. Come altre aree nella regione, esse sono assai integrate dal punto di vista dell'associazionismo comunale, e allo stesso tempo diversificate sotto il profilo territoriale: i comuni vanno dalla pianura alla collina fino alla prima montagna appenninica, con legami logistici e produttivi con le direttrici di pianura e con i comuni capoluogo. Le stesse vocazioni produttive sono diversificate: agricoltura e agroindustria, l'economia distrettuale delle ceramiche al confine con il modenese, imprese manifatturiere e di servizi anche di medie dimensioni.

L'organizzazione della contrattazione sociale

Un'esigenza trasversale è emersa in entrambi i territori, quella di articolare la contrattazione sulle dimensioni istituzionali – e decisionali – principali del territorio: le amministrazioni comunali, le unioni dei comuni, i distretti sanitari. In particolare nell'Unione delle Valli del Reno Lavino Sa-

moggia sono ben distinte le prerogative e i compiti dell'azione negoziale.

Noi grazie anche al fatto che la Cgil regionale da sempre, a partire dal Patto per il lavoro, cerca di intercettare quello che si muove nel proprio territorio, abbiamo provato a essere un po' sperimentali e abbiamo diviso la contrattazione in tre assi: la contrattazione di bilancio con i comuni; la contrattazione di unione come strumento che cerca di mettere pari persone e territori che abitano in situazioni diverse, e la contrattazione socio-sanitaria fatta con il distretto.

La contrattazione si realizza quindi seguendo una scansione temporale e una funzionale, in parte sollecitata negli anni più recenti dalla normativa regionale (specie per le attribuzioni ai distretti sanitari) e all'iniziativa delle unioni dei comuni, ma anche per un'adesione "creativa" del sindacato alle nuove condizioni.

La contrattazione con i comuni viene fatta nel momento del bilancio in cui vengono stanziati i soldi sia per il distretto che per l'unione; subito dopo comincia la contrattazione con l'unione che, per esempio, si occupa di appalti, di migranti, di politiche di genere, di mobilità, oltre che lavorare su come vengono finanziate le funzioni che i comuni decidono di associare [...] deve essere chiaro l'ambito di negoziazione, quindi chiaro cosa si contratta nei comuni, cosa si contratta in unione e cosa in distretto. Non facciamo la stessa discussione in tre livelli diversi che poi produce solo confusione al nostro interno.

L'articolazione per livelli, competenze e prerogative istituzionali consente di ottimizzare tempi e risorse di chi contratta, ma anche di cimentarsi con trasversalità e integrazione delle proposte. Ad esempio tra servizi sanitari e politiche di genere, o tra tutela dei lavoratori impegnati nell'accoglienza ai migranti e diritti civili e sociali dei richiedenti asilo.

L'ultimo accordo che abbiamo fatto sull'Ospedale

di Bazzano che è l'unico ospedale del Distretto, introduce per esempio il centro territoriale sulla salute di genere, facciamo in modo che un ospedale studi che differenza fa svolgere un lavoro gravoso per una donna e per un uomo, perché sappiamo che il tunnel carpale, i carichi di lavoro, le malattie colpiscono diversamente uomini e donne...

Nell'Unione della Valli del Reno Lavino e Samoggia nel febbraio 2019 è stato siglato un accordo "in merito al Decreto sicurezza n. 113/2018" che mette in luce, sul piano del metodo, le potenzialità regolative della contrattazione a livello di unione. I punti rilevanti sono l'istituzione di un "albo" per l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo (e dei ricorrenti contro le decisioni delle commissioni territoriali per l'asilo), in modo da garantire loro diritti amministrativi, sanitari e di accesso alle prestazioni sociali del welfare locale.

Il Decreto Salvini noi lo abbiamo discusso in tutte le forme, quindi i soldi che venivano dati alle cooperative, i 30 euro, però sappiamo che un modo per disarticolarlo passa dalla concessione da parte dei comuni della residenza ai richiedenti asilo; quello è a costo zero ed evita ore di discussione se ha più ragione la coop o chi altro, quella è negoziazione, è immediata, e i Comuni, le Unioni o chi per loro, li si prendono degli impegni, fanno un patto etico con noi.

La conformazione organizzativa può variare da territorio a territorio, e sperimentare assetti che uniscono il livello della rappresentanza e quello dell'elaborazione e del confronto tecnico delle proposte da definire in agenda. Il coinvolgimento delle categorie degli attivi è un fattore chiave. Oltre al "tradizionale" coinvolgimento della Funzione pubblica, in maniera pragmatica si è realizzata l'attivazione di responsabili e anche delegati delle categorie nei gruppi di elaborazione delle piattaforme di unione/distretto, oppure si è proceduto a livello territoriale attraverso il modello dei dipartimenti

(sociale, sanitario, contrattazione sociale).

Noi abbiamo creato un gruppo di lavoro, una specie di esecutivo, di cui fanno parte tutti i segretari di Lega dell'Unione, i compagni che lavorano nella zona di tutte le categorie e i delegati, siamo una trentina di persone. La costruzione materiale delle piattaforme viene fatta dal confederale, dallo Spi e dalla Funzione pubblica, ognuno per il pezzo che più gli compete, poi facciamo una riunione del gruppo, si discute della piattaforma, il gruppo di lavoro vota e licenzia la piattaforma e il percorso negoziale.

In qualche occasione, ciò ha consentito un avvicinamento dal basso di delegati e responsabili di categoria sia alla fase di elaborazione delle agende negoziali sia al confronto vero e proprio con gli interlocutori. Portare la contrattazione sociale tra lavoratori e lavoratrici interroga anche un approccio più aperto e integrato della rappresentanza nei luoghi di lavoro. Ad esempio, specialmente in contesti produttivi relativamente ricchi i temi del Premio di risultato, della produttività e del welfare aziendale possono rientrare – in modo pragmatico – nella riflessione di chi fa contrattazione sociale e nell'intervento delle categorie e dei delegati.

Che dignità ha la contrattazione sociale territoriale, quella che si fa fuori dai luoghi di lavoro all'interno del nostro dibattito? Perché è evidente che un integrativo della Lamborghini o il welfare aziendale di Hera che ti permette di comprare il decoder e l'abbonamento della squadra di basket (Sky), ha poco a che fare con il facchino che lavora in subappalto, con il muratore, con il pulitore che non hanno niente, magari quei 100 euro! [...] Per fare arrivare la contrattazione sociale, che tecnicamente è quella che arriva ovunque e a tutti – ogni tanto anche a quelli che non hanno la cittadinanza, come i migranti – bisogna che noi facciamo un passo indietro... ma per prendere la rincorsa! E qui le categorie importanti come la Fiom, la Funzione Pubblica, la Filcams, quelli che oggi so-

no fondamentali per strutturare la proposta complessiva devono fare la loro parte per esempio portando nelle aziende questa contrattazione.

La formazione e le competenze

La complessità della contrattazione sociale, sia nella dimensione verticale – diverse competenze e prerogative degli enti e delle istituzioni coinvolte – sia in quella orizzontale che coniuga i diversi attori del medesimo territorio, esige sempre più una crescita delle competenze di natura tecnica e sociale. Da una parte, il coinvolgimento delle categorie degli attivi e dei delegati è in sé formativo, per sollecitare un altro sguardo sindacale sul territorio a partire dai luoghi di lavoro. Accanto a questo si pone l'esigenza di una formazione mirata e trasversale sulle tematiche della contrattazione sociale. Questa si forma sul campo – come d'altra parte vale per il sindacalista e per i rappresentanti dei lavoratori –, ma richiede anche momenti e percorsi più formalizzati.

La formazione è da un certo punto di vista giusta, sacrosanta e fondamentale, poi tocca a noi capire di volta in volta come arrampicarci anche un po' sugli specchi perché io personalmente venivo dalla Fillea e non avevo neanche idea che c'era sta "bazza" qua.

La formazione può concretizzarsi in percorsi autoformativi, individuali o di gruppo, a livello territoriale; ma naturalmente deve basarsi sul collante offerto dalla proposta di rafforzamento delle competenze integrata nei dipartimenti della confederazione regionale, nei quali viene favorito anche lo scambio orizzontale tra esperienze diverse.

Sulla formazione, noi che facciamo contrattazione proviamo a farla, abbiamo la fortuna che tutte le volte che si fa contrattazione sociale confederale la Cgil regionale e anche la Camera del lavoro di Bologna organizzano dei momenti in cui

si discute. Io in questa sala ho visto per la prima volta – ed ero a Casalecchio da due mesi – che cos'era l'armonizzazione dei sistemi contabili, sono andato a prendermi il libro dell'esperto che avevano invitato qua da Firenze.

La lettura dei bisogni

Nei due territori è venuta in luce la necessità di entrare in relazione con lavoratori/trici e cittadini nelle diverse fasi dell'azione negoziale: dall'elaborazione delle linee guida e della piattaforma fino alla diffusione dei risultati. Nel campo della contrattazione sociale-territoriale questa necessità richiama due temi fondamentali dell'intervento sindacale: lettura dei bisogni (come, con quali strumenti, da parte di chi, nella relazione con quali soggetti) e rappresentanza.

Nel distretto di Scandiano all'interno dell'Unione Tresinaro Secchia nel 2017 è stata realizzata una rilevazione dei bisogni attraverso una survey rivolta alla popolazione anziana. Le leghe dello Spi hanno diffuso un questionario agli iscritti al momento del tesseramento, raccogliendo l'adesione di circa 1.800 cittadini. I risultati della survey sono stati la base del confronto interno al gruppo dirigente confederale, dello Spi e delle categorie degli attivi; successivamente il confronto si è sviluppato con Cisl e Uil e a inizio 2018 è stato convocato un attivo unitario di zona per presentare e discutere la bozza di piattaforma. Lo strumento è stato riutilizzato anche in ambito urbano, nel capoluogo Reggio Emilia, in occasione del tesseramento 2018, raccogliendo circa 2.400 questionari successivamente analizzati.

La lettura dei dati non è tuttavia necessariamente semplice, o uno specchio lineare di bisogni, valutazioni e richieste dei cittadini. Da una parte, l'esperienza della survey ha consentito di far emergere bisogni in-

diti, attraverso il punto di vista dei cittadini direttamente interessati:

E allora fra chi ha bisogno di assistenza – ma è a casa propria, non è in una residenza – è emerso il problema del mantenimento dell'autonomia. I primi tre bisogni assistenziali che emergono sono: aiuti per tenere in ordine la casa e andare a fare la spesa, il bisogno di compagnia, essere accompagnati a visite o terapie mediche; e attenzione! non è un problema di trasporto, o solo di trasporto, ma è un problema di tutoraggio per districarsi all'interno delle problematiche che ti pongono i servizi.

Ma su altri temi l'evidenza quantitativa – i valori percentuali delle risposte – e quella qualitativa emersa dalle domande aperte interrogano l'azione di rappresentanza stessa del sindacato. In sostanza, lo strumento di rilevazione non esime i contrattualisti del sociale dall'esercizio della propria azione autonoma di interpretazione e elaborazione strategica.

Quella era la cosa più sentita, la sicurezza, la sicurezza personale [...] abbiamo specificato che si intendeva sicurezza come scippi, furti e rapine e questo è stato indicato da oltre il 70% come il punto più significativo, e ciò si è tradotto in richiesta di aumento della polizia municipale visto che la domanda successiva era “che cosa chiedi al sindaco?” e l'abbiamo tradotto in un punto della piattaforma, un impegno per prevedere l'aumento di organico della polizia municipale.

L'accordo che è seguito a questo percorso è del 2 aprile 2019 e accoglie gran parte dei punti della piattaforma sindacale: omogeneizzazione e criteri di gestione dei servizi associati (Casa della salute, ospedali, assistenza domiciliare, case famiglia, trasporti, emergenza abitativa, regolamenti Isee, etc.), interventi di politica territoriale (investimenti, normativa sugli appalti, informazione e consultazione preventiva sulle funzioni trasferite a livello di unione), misure

fiscali e tributarie (Imu e Tari) e sicurezza (videosorveglianza, potenziamento della polizia municipale e monitoraggio degli indicatori della sicurezza pubblica).

Partecipazione e diffusione dei risultati

Leggere adeguatamente i bisogni e tradurli autonomamente in una piattaforma negoziale diviene la precondizione per tornare tra i cittadini e rivendicare quanto ottenuto.

Dopo aver licenziato questa piattaforma si fanno dei volantini che distribuiamo nelle aziende, sia sui risultati della contrattazione annuale sia su quella socio-sanitaria per cui diciamo "guardate, cinque punti ottenuti in Unione, questo è il risultato di questa stagione e l'ha fatto la Cgil".

Tuttavia la diffusione dei risultati, anche – e soprattutto – quando questi sono rilevanti e potrebbero incidere sulla condizione di vita di molti cittadini, viene considerata ancora un aspetto critico.

Poi abbiamo notato – quando andavamo a lavorare sulla rendicontazione – che pochi cittadini avevano chiesto e usufruito di queste agevolazioni perché semplicemente non sapevano che ci fossero [...] abbiamo fatto un bellissimo accordo sulla Tari per cui agli ultrasessantacinquenni, ma poi anche alle famiglie numerose perché lo abbiamo socializzato con la confederazione, chi ha determinate condizioni ha delle scontistiche abbastanza rilevanti. Ci telefonano i comuni dicendo "non abbiamo ricevuto neanche una domanda", e la stessa amministrazione comunale dice "aiutateci".

Il fattore più problematico appare il coinvolgimento diretto delle amministrazioni pubbliche nel diffondere le opportunità rivolte ad ampi settori della popolazione – ad esempio per le rimodulazioni della tassazione o delle tariffe –, dando invece per scontato che misure settoriali o innovazioni di servizi specialistici raggiungano più facilmente, o quasi

naturalmente, i destinatari attraverso i consueti punti di accesso a servizi e prestazioni. Il coordinamento con i centri di assistenza fiscale può risultare utile, specie per allargare l'accesso dei cittadini ai benefici a cui avrebbero diritto. Allo stesso tempo il rapporto con i Caf e il patronato può favorire un rafforzamento conoscitivo e potenzialmente strategico dell'elaborazione sindacale.

I servizi sono centrali perché noi li abbiamo un incrocio di dati e vediamo talmente tanta gente che se migliorasse il rapporto e lo scambio tra i servizi, qui si entra in un altro bel tema... devi intrecciare di più, anche su piccole cose; noi abbiamo dei display informativi nelle nostre Camere del lavoro, però le informazioni proposte ognuno le fa per sé, per cui il Caf dà le informazioni su temi fiscali e tutto il resto, nella Camera del lavoro le informazioni sindacali, ma le cose devono girare per non rimanere in compartimenti stagni.

Relazioni sindacali e lavoro di rete

La diffusione dei risultati e dello stato del confronto negoziale sono dimensioni decisive, specie laddove il sistema delle relazioni sindacali diviene più chiaro e allo stesso tempo impegnativo per le stesse organizzazioni sindacali. La formalizzazione delle modalità di confronto è un elemento importante: esigibilità di tavoli tematici e delle verifiche degli accordi, oltre alla programmazione di assemblee pubbliche e nei luoghi di lavoro.

Una cosa positiva dell'accordo con l'Unione Tesinara Secchia è che sono previsti tutta una serie di incontri a richiesta fino al 2021. Quindi in tutte le cose importanti sei chiamato a dire la tua, i tavoli sono programmati, sono esigibili per cui i comuni e l'Unione non possono far finta di niente.

Confronto, stipula degli accordi e legittimazione di fronte agli interlocutori istituzionali non esauriscono l'azione territoriale. Anzi, le relazioni con i soggetti organizzati e por-

tatori di voice, di progetti e visioni coerenti con la tutela dei diritti sociali possono rafforzare ulteriormente una contrattazione sociale confederale. Su questo punto il capitale sociale del territorio – specie nelle aree di pianura e più vicine alle grandi aree urbane – può offrire opportunità.

Quando presentiamo la piattaforma viene organizzata una presentazione pubblica in una sala del Comune o in Camera del lavoro, un incontro aperto a tutta la cittadinanza e soprattutto, oltre a Cisl e Uil, insieme ad Arci, Anpi, Emergency, la

Funzione pubblica e tutti coloro che condividono la nostra idea di futuro, una visione di società, di rispetto delle regole, pensate solo a quello che può fare Libera su legalità oppure che ha fatto l'Anpi.

L'aumento della complessità del contesto – dall'ambiente istituzionale alla stratificazione e interconnessione dei servizi, delle norme, delle richieste dei soggetti sociali, etc. – pone pertanto l'organizzazione sindacale di fronte alla necessità di adattarsi e innovare creativamente il proprio approccio e la prassi della contrattazione sociale. ◆

◆ Tra welfare territoriale e welfare aziendale: sperimentazioni in Lombardia

La Lombardia è la regione nella quale si realizza il maggior numero di accordi e verbali di contrattazione sociale. Questo dato è una costante almeno a partire dal 2009 (anno in cui si avviano le rilevazioni dell'Ocs) e ha radici nel decennio precedente. Dei circa 1.000 documenti che l'Osservatorio acquisisce ogni anno, circa il 40%-45% viene realizzato in Lombardia. Da una parte ciò è frutto dell'impegno capillare che il sindacato – in particolare quello dei pensionati – ha profuso nella negoziazione fin dagli anni novanta del secolo scorso; dall'altra riflette le caratteristiche di una regione di grandi dimensioni, che ospita 10 milioni di abitanti ed è articolata in un gran numero di autonomie locali (circa 1.516 comuni, 11 province oltre alla Città metropolitana di Milano, senza contare gli ambiti del welfare territoriale). In un territorio così vasto e variegato anche la contrattazione sociale territoriale assume tratti – quantitativi e qualitativi – diversificati. Le parti coinvolte nella contrattazione vedono una prevalenza dei sindacati dei pensionati (intorno al 90% degli accordi) e una più contenuta delle confederazioni (intorno al 35% nel 2018, ma assai variabile negli anni più recenti). Si tratta di una contrattazione prevalentemente svolta a livello comunale (circa 9 accordi su 10 sono siglati con le amministrazioni comunali, mentre solo il 5% a livello sovracomunale). La solidità dell'azione negoziale emerge anche dalla continuità delle relazioni con le amministrazioni locali: oltre la metà dei comuni coinvolti nella contrattazione sociale

del 2018 si ritrova in almeno 4 anni su 5 degli accordi del quinquennio 2014-2018. Questo dato complessivo si articola in specificità territoriali anche evidenti: province in cui è ancor più accentuata la continuità negoziale (circa i tre quarti degli accordi in provincia di Brescia e Mantova includono comuni presenti in 4-5 anni del quinquennio) e altre aree in cui è più alto il turnover o si sono realizzati processi di reinsediamento. In linea generale, la maggiore continuità si concentra nella bassa Lombardia e in provincia di Brescia, mentre minore è nelle province della media e alta Lombardia. Sullo sfondo, negli anni più recenti è stata significativa l'azione negoziale territoriale, anche concertativa (si pensi alla partecipazione agli ambiti di confronto previsti entro i Piani di zona) e quella condotta nei confronti di Regione Lombardia, in particolare nel campo sanitario (la riforma sanitaria lombarda del 2015 e la creazione di nuovi ambiti di negoziazione e concertazione territoriali con Ats, Asst, etc.).

L'approfondimento realizzato in Lombardia si è concentrato su alcuni territori, scelti in base a un tema che per quanto non molto diffuso nelle concrete prassi negoziali è di rilevante interesse per il dibattito sindacale: il rapporto tra welfare contrattuale (per lo più aziendale) e welfare pubblico.

Governance e tradizione del territorio

La costituzione in Lombardia di nuove entità di gestione e programmazione dei ser-

vizi sanitari e socio-sanitari ha comportato anche un riallineamento delle strategie negoziali del sindacato. Non a caso, la gran parte dei documenti sovracomunali inseriti nell'Ocs fa riferimento a Ats (Agenzie di tutela della salute) e Asst (Aziende socio-sanitarie territoriali). Allo stesso tempo un luogo di confronto, concertazione e progettazione rilevante è quello dei Piani di zona, pur permanendo un problema di integrazione delle politiche sociali e sanitarie.

La questione dei Piani di zona è complicato dalla legge regionale 23 del 2015 che ha rivisto gli azzonamenti, promettendo maggiore capacità di programmazione e di integrazione tra servizi sanitari e sociali. Prima della legge regionale, in Brianza, interloquiamo con i servizi a livello di cinque distretti, adesso gli stessi territori sono diventati cinque ambiti compresi in due distretti corrispondenti ai territori delle aziende sanitarie, molto più vasti e con specificità diverse. [...] L'evoluzione del sistema socio sanitario in Lombardia ha portato in verità a una maggiore confusione, ad una perdita di ruolo e, direi, di identità di quelli che ora chiamiamo "ambiti". I distretti sicuramente sono più spostati verso l'aspetto sanitario, e dopo quasi quattro anni mancano ancora i luoghi istituzionali che dovrebbero promuovere e permettere l'integrazione tra servizi sociali e servizi sanitari. È uno dei problemi aperti sul quale stiamo lavorando.

Questa preponderanza della governance sanitaria e socio-sanitaria non è stata bilanciata da un processo di integrazione delle amministrazioni locali, attraverso fusioni e unioni di comuni.

Si è arrivati dopo anni alle unioni comunali, dopodiché cambiano le amministrazioni e scoprono che non ce la fanno a reggere e che le dimensioni dei comuni interessati sono troppo diverse. Ci sono delle sperimentazioni che hanno assorbito energie, contrattazione, sforzi. Hanno messo insieme i servizi della polizia locale e poi basta. Quando si è trattato di mettere insieme altri pezzi di servizio le cose, in sostanza, si sono fermate.

La sfida vera rimane la fusione tra comuni, ma per ora non viene certamente colta.

La tradizione politico-culturale del territorio conta, così come il profilo dei responsabili delle amministrazioni locali, ma non necessariamente nei termini più immediati della sfumatura partitica.

Ci sono giunte di centrosinistra che non hanno mai colto l'opportunità o preso sul serio la contrattazione sociale. Ci sono state giunte di centrodestra che ci hanno ascoltato e hanno interloquito con noi in una maniera abbastanza seria, anche modificando le aliquote e la modalità della tassazione locale, la progressività ecc.

In alcuni contesti assumono valore matrici più profonde, risalenti alle caratteristiche dell'insediamento delle culture politiche del Novecento. Questo non è solo rilevante in termini di sfondo, retrospettivi, ma assume valore nella continuità della classe dirigente territoriale e nel ruolo degli attori di maggior peso.

Tieni presente anche che Bergamo è una provincia tradizionalmente cattolica [...] Il fatto di avere comunque alle spalle una provincia con un forte ruolo della Chiesa in particolare negli ultimi anni ha fatto in modo che ci siano dei territori con un alto impegno sul sociale, ad esempio in Valseriana il Piano di zona è fatto bene, è uno dei primi che ha coinvolto più persone, più soggetti, con la forte presenza del volontariato e della cooperazione sociale di buon livello, trascinandosi un'eredità che è l'eredità delle Acli, del Mpl [Movimento politico dei lavoratori, Ndr] degli anni sessanta, con il loro gruppo dirigente che vota a sinistra, tutti di area Cisl per un certo periodo.

Di questo permane un riflesso nell'approccio e nell'agenda delle relazioni tra gli attori principali del territorio, anche per la qualità del capitale sociale che può essere mobilitato.

La Valseriana ha un gran numero di Cooperative legate a Concooperative. Da noi la Legacoop è

quasi inesistente. Anche qui il modello non è più il modello anni cinquanta, i rossi e i bianchi, il presidente di Concooperative è un nostro iscritto e i loro Consorzi sono dei soggetti che sono cresciuti fortemente e gestiscono loro tutte le case di riposo e tutti i servizi ospedalieri. Una rete molto fitta che ha conservato per i giovani un posto di lavoro sul territorio. Siamo stati i primi in Italia che sul territorio hanno fatto accordi di secondo livello alzando il gradino del Contratto nazionale.

Organizzazione della contrattazione

La fragilità del tessuto associativo tra amministrazioni comunali pare aver influito su un modello di contrattazione sociale che da una parte si confronta con esse in modo ampio e capillare, specie nei piccoli comuni, ma che – almeno in alcuni territori – non necessariamente crea connessioni con tutta la filiera negoziale, specie nei nodi della negoziazione sociale e sanitaria.

Un fattore che fa sì che la contrattazione sociale con gli enti locali sia ridotta al lumicino anche quando formalmente c'è, è che ci sono due modelli, il "modello Piattaforma" in cui Cgil, Cisl e Uil preparano una lista di proposte e vanno a riscuotere quello che riescono a portare a casa e invece il modello previsto dalla 328 che è "Il modello partecipativo". [...] Tutti gli ambiti hanno il tavolo anziani, il tavolo povertà, il tavolo disabili, tavolo richiedenti asilo, tra questi tu sei uno di quei soggetti seduti e non magari quello che ha più filo da tessere, devi entrare nel merito e sapere cosa dire.

Peraltro l'iniziativa di Regione Lombardia tende a limitare gli spazi negoziali sul territorio, sia del sindacato sia dei comuni stessi. Il "sistema dei bandi" riserva alla Regione la scelta dei criteri e delle finalità degli interventi e affida ai comuni solo l'esecuzione delle misure (ad esempio per il sostegno della disabilità grave e degli anziani non autosufficienti, per il fondo affitti, la dote

scuola, etc.). La stessa programmazione dei Piani di zona è tenuta a seguire un modello rigidamente preimpostato.

Pur nei limiti del confronto a livello di Piano di zona, altre esperienze invece riportano le virtù della dimensione territoriale per sviluppare il ruolo del sindacato in ambito concertativo e progettuale. Tutto ciò mettendo in evidenza una rete di relazioni che a volte è più proficua con gli apparati tecnici degli uffici di Piano e con alcune realtà del Terzo settore e meno con le amministrazioni pubbliche in senso stretto.

Ci sono rapporti informali che funzionano benissimo, il problema è capire istituzionalmente come si gestisce questo lavoro, come si governa questo processo. Sarebbe importante mettere insieme, cominciare a fare rete in modo meno occasionale... o meglio, alcuni soggetti fanno comunque rete, ci sono delle bellissime esperienze ma manca la dimensione istituzionale di queste relazioni. [...] Ci sono i responsabili dei Piani di zona, con i nostri uffici politiche sociali, alcuni pezzi del no-profit e del terzo settore che collaborano, costruiscono progetti, sollecitano energie e competenze.

In un territorio ampio e diversificato vi sono comunque diversi esempi di integrazione della filiera negoziale, di costruzione aperta delle piattaforme e tentativi di coinvolgimento delle categorie degli attivi. Peraltro i rapporti unitari con Cisl e Uil possono riflettersi in forme proficue di coordinamento e crescita delle competenze negoziali.

Un po' tutte le categorie hanno provato a dare un contributo, ma non partecipano con continuità, partecipano a richiesta, magari quando siamo in fase di aggiornamento e rielaborazione della piattaforma. Poi viene fatta un'assemblea provinciale di presentazione pubblica della piattaforma, viene invitata anche la stampa. Questa è la fase di elaborazione della piattaforma, poi viene presentata nei comuni e la parte rivolta al

servizio sanitario prevede anche degli incontri con la ex Asl e con varie realtà ospedaliere. Questo lavoro viene fatto dal Gut [Gruppo unitario territoriale, Ndr] che si occupa della contrattazione sociale territoriale e sono stati soprattutto i pensionati che hanno seguito questa fase di contrattazione.

La pubblicizzazione dei risultati, competenze e formazione

La pubblicizzazione dei risultati ottenuti con la contrattazione sociale è ancora un elemento critico dell'intervento sindacale. Le carenze informative delle amministrazioni sono spesso sopperite direttamente dalle leghe Spi e dai servizi sindacali (Caf e patronato).

Viene fatto puntualmente un bilancio sul lavoro svolto dal "gruppo unitario" per capire come è andata, che cosa abbiamo ottenuto etc. In qualche caso rendiamo pubblici i risultati, però su questo aspetto dobbiamo fare sicuramente di più [...] In questo lungo impegno abbiamo sviluppato esperienze e grandi competenze: credo sia utile e importante valorizzarle un po' di più, nel senso che effettivamente siamo comunque un po' chiusi all'interno delle nostre strutture. La mia convinzione è che si possa migliorare.

La complessità richiama la necessità di aggiornamento e formazione. Una dimensione è rappresentata dalla formazione svolta a livello di Piano di zona, anche mediante finanziamenti ad hoc. Altre esperienze formative – come quelle dell'area di Monza e Brianza – sono realizzate utilizzando il Gruppo unitario territoriale, coinvolgendo quindi anche le altre organizzazioni sindacali, quando possibile.

È una bella esperienza e si respira una bassa soglia di competizione: non è che non ci sia ma è una soglia piuttosto bassa, te ne accorgi subito che c'è un clima diverso. È il clima che hanno saputo costruire i compagni negli anni. Ci sono posizioni diverse, ma c'è un approccio molto con-

creto e positivo ed emerge un bel lavoro fatto insieme, compresi alcuni seminari.

Esperienze di connessione tra welfare aziendale e welfare pubblico

Oltre al rilievo generale della contrattazione sociale, la Lombardia è una delle regioni in cui si è più sviluppato il welfare aziendale nel settore manifatturiero e nei servizi. Peraltro, è una regione in cui l'iniziativa politica regionale ha affiancato con alcune misure per la conciliazione vita-lavoro le recenti norme nazionali sulla detassazione del Premio di risultato che prevedono l'opzione di conversione in welfare aziendale. Lo stesso tessuto produttivo e la mobilità della forza lavoro sul territorio sollecitano anche il welfare pubblico a definire un tessuto connettivo che integri il territorio di residenza dei cittadini – in cui fruiscono dei servizi pubblici – con quello in cui sono occupati, in quanto lavoratori. Le esperienze chiamate a discutere rientrano nelle province di Monza e della Brianza, alcuni distretti del bergamasco e l'area alto milanese del Ticino-Olona.

Nell'area del comune di Vimercate (Monza e Brianza) l'iniziativa ha preso avvio dal progetto Sinergy park, realizzato nel 2016 insieme a delegati e lavoratori di un aggregato produttivo multiaziendale (Energy park), con l'obiettivo di condurre una contrattazione inclusiva a partire dai temi approfonditi con un questionario diffuso tra i lavoratori: welfare e conciliazione, trasporti, organizzazione del lavoro e orari. Le aziende coinvolte sono principalmente imprese di servizi Ict, ma anche commercio, ristorazione, metalmeccanica e gomma-plastica, oltre a enti pubblici. Per quanto riguarda l'output del progetto, dopo la rilevazione ci si è concentrati sull'attivazione di servizi pubblici per il welfare aziendale, in particolare servizi per l'infanzia e centri estivi, ma l'ente

pubblico di riferimento amministrativo, il comune di Vimercate, non è stato in grado di farsi promotore del progetto presso le aziende del territorio. L'obiettivo sindacale era di rafforzare un'offerta socialmente significativa e di qualità per il welfare aziendale.

Il comune ci ha comunicato che le aziende non avevano risposto a una specifica proposta di allargamento dei centri estivi. Noi abbiamo fatto notare che se si manda solo una lettera non è facile ottenere risultati. Bisogna cercare di mettere insieme delle reti. [...] A noi interessava ovviamente che il Comune svolgesse il proprio ruolo istituzionale nel coordinare il progetto. Diverso l'impegno dell'altro interlocutore pubblico coinvolto (l'azienda sanitaria territoriale di Vimercate) che oltre a dimostrarsi molto interessato già in fase di avvio del progetto, aveva predisposto un elenco di prestazioni calibrato sui dati raccolti dal sindacato durante la prima fase di analisi dei bisogni.

Peraltro, la necessaria apertura territoriale dell'intervento emergeva dalla survey stessa: molti lavoratori dell'Energy park sono residenti in altri comuni della provincia di Milano e un numero consistente anche in altre province; la mobilità è considerevole e i bisogni dovrebbero trovare una dimensione territoriale più ampia per essere soddisfatti (coinvolgendo le aziende consortili dei servizi sociali limitrofe, quantomeno a livello di azienda sanitaria).

Ci sono soggetti diversi sullo stesso territorio: le aziende spesso si pensano chiuse all'interno del proprio recinto e all'interno dei propri confini, quindi tu entri lì e sei un lavoratore, poi c'è il Comune che si occupa dei servizi ai propri residenti, poi c'è l'azienda ospedaliera che eroga servizi a quelli che lì arrivano. Il punto vero è come facciamo a fare rete... e come proviamo a ricomporre il cittadino nei diversi ruoli, di lavoratore, residente, utente del servizio... quali sono i soggetti che tengono in piedi la rete?

Altra dimensione del possibile intreccio tra welfare aziendale e welfare pubblico è stata perseguita a livello di ambito sociale, attraverso la progettazione dei Piani di zona. Nell'area bergamasca le esperienze considerate hanno scelto vie diverse, per quanto non abbiano ottenuto i risultati sperati: in un ambito è stato promosso un "fondo sociale" territoriale gestito dall'ufficio di Piano, con l'intento di utilizzare in modo solidaristico le risorse della contrattazione aziendale; in un'altra area, attraverso l'accesso a fondi regionali, un gruppo di cooperative sociali ha realizzato un progetto con l'obiettivo di destinare ai soci/lavoratori i servizi che le stesse cooperative rivolgono ai cittadini per conto dei committenti pubblici; altro approccio è stato quello di coinvolgere i servizi sociali e alcune aziende del territorio per implementare un'offerta di servizi pubblici all'interno dei piani di welfare aziendale.

In questo contesto, con questa alleanza tra il ceto politico dei servizi sociali dei comuni, orientati verso il mondo cattolico di sinistra e alcuni imprenditori locali è partita questa idea sulla scia del welfare aziendale della detassazione.

Altrove, nel territorio mantovano, riemerge il ruolo delle misure di livello regionale. Queste sono state commentate in modo ambivalente: come strumento limitativo delle progettualità di ambito territoriale, ma anche come occasione per sperimentare approcci innovativi per quanto non del tutto sinergici nei confronti della contrattazione di secondo livello.

Da noi sono riuscite a decollare le progettualità nell'ambito dei piani di conciliazione convocati dall'Ats sulla base delle risorse erogate agli ambiti. Quindi ha giocato un ruolo la "Rete territoriale di conciliazione" all'interno della quale oltre le parti sociali hai gli enti locali, le camere di commercio, le associazioni datoriali in generale. C'è un progetto bellissimo a Mantova, "Virgilio", dentro il quale ci siamo e si è potuto realizzare a li-

vello di ambito, ex distretto, e la regia è Ats [Azienda di tutela della salute, Ndr] che è il livello istituzionale più ampio ed è stato un po' più semplice il coinvolgimento delle parti datoriali anche nel mettere risorse. Perché chiaramente le risorse economiche a disposizione hanno finanziato le attività di formazione, smart-working conciliazione, dopodiché fine della trasmissione e quindi tutto rientra nei "pacchetti" di welfare. Ad esempio ha aderito Max Mara, il progetto Virgilio ha dentro cinque grandi aziende del mantovano, il soggetto di riferimento è l'Ats, che oggi ha visto confluire la provincia di Mantova insieme alla provincia di Cremona, quindi un territorio grandissimo.

La varietà dei percorsi e delle proposte è considerevole: dagli approcci "mutualistici" interni alla cooperazione sociale, con contributi di fondi pubblici per la conciliazione e il welfare, fino alla definizione di pacchetti di servizi pubblici (educativi, sociali e sanitari) all'interno delle "piattaforme" utilizzate dalle aziende, mediante l'utilizzo di "titoli di legittimazione" previsti dalla riforma del Tuir per consentire direttamente ai lavoratori di "acquistare" servizi dalle aziende pubbliche e non solo sul mercato privato.

In questo contesto variegato il sindacato, a livello regionale, è chiamato anzitutto a favorire un confronto orizzontale tra le diverse esperienze, per valorizzarne i successi e analizzarne le criticità. Sul territorio, il sindacato si impegna pragmaticamente in un ruolo di cerniera tra la programmazione dei servizi a livello territoriale e gli orientamenti congiunti che le confederazioni definiscono con le organizzazioni di rappresentanza delle imprese.

Si fa fatica culturalmente a battere il buono spesa perché quello è diventato salario per le persone. A Confindustria non interessava complicare la vita alle aziende. Siamo stati noi che le abbiamo convinte in qualche modo anche utilizzando

i rapporti con i direttori generali di queste strutture, degli amministratori comunali.

Naturalmente, si utilizzano gli strumenti principali dell'azione negoziale: gli accordi. Il percorso nell'area del Ticino Olona è stato avviato nel 2018 con la firma delle intese con Confindustria e con Confartigianato imprese Alto milanese; successivamente, i protocolli con Asst Ovest Milano e con le Aziende sociali del territorio sui servizi sanitari per il welfare aziendale. Infine le aziende sociali e sanitarie hanno predisposto convenzioni e modelli di adesione rivolti alle imprese del territorio.

Noi abbiamo fatto l'accordo [nel Ticino Olona, con Confindustria Alto milanese, Ndr], abbiamo fatto la riunione unitaria con tutte le categorie e stiamo in qualche modo suggerendo a tutte le categorie di esplorare queste possibilità [...] lo stiamo inserendo nella programmazione dei Piani di zona, nella discussione territoriale che facciamo normalmente senza la presenza delle associazioni imprenditoriali ma con le amministrazioni comunali per la gestione dei servizi socio-sanitari a vario titolo nel territorio. Se arrivano risorse da parte del privato abbiamo la possibilità magari di estendere i servizi, credo che si possano fare un po' di cose anche per gli esclusi. Questa cosa noi l'abbiamo socializzata con i Piani di zona e i sindaci del territorio.

Questo richiede un cambio di prospettiva di tutti gli attori: le aziende private e le loro organizzazioni di rappresentanza (un cambio culturale, e la disponibilità a perseguire uno scopo sociale e non solo "pararetributivo" attraverso il welfare aziendale); le amministrazioni e gli enti pubblici (un ruolo proattivo che può svolgersi al meglio a livello territoriale, coinvolgendo le strutture dei Piani di zona). ◆

◆ Reinsediamento e rilancio della contrattazione sociale in Sardegna

La Sardegna ha un profilo assai diverso da quello di altre regioni italiane rispetto alla diffusione e alla pratica della contrattazione sociale territoriale. Ciò rispecchia alcune caratteristiche economiche, socio-demografiche e istituzionali del territorio. Anzitutto il binomio tra autonomia regionale e frammentazione degli enti locali, oltre a una conformazione dei centri urbani che per buona parte è composta da piccoli e piccolissimi comuni. La crisi economica successiva al 2008 si è sovrapposta alle fragilità del sistema produttivo sardo che continua a perdere addetti specialmente nel comparto estrattivo, nella manifattura, nel settore dell'energia. I punti di criticità del territorio sono anche socio-demografici, con indicatori di popolazione che fanno della Sardegna la regione a più basso tasso di fecondità tra le regioni italiane (1,06 a fronte di una media nazionale del 1,32) e quella in cui la popolazione con 65 anni e più rappresenta il 23,8% dei residenti, il valore più alto tra le regioni del Sud e Isole (Italia: 22,8%).

In un quadro del genere l'azione sindacale è particolarmente complessa, sia a livello confederale sia di categoria. Tra i fattori istituzionali più recenti di cui tener conto vi è senz'altro il riordino delle autonomie locali definito dalla Legge regionale n. 2 del 2016 che tra l'altro disponeva – verso il “superamento” delle province – l'obbligo di associazione delle amministrazioni locali entro unioni di comuni. Dal punto di vista delle politiche sociali e di sviluppo, la Regione Sardegna è titolare di progetti e interventi,

in particolare basati sui fondi della programmazione europea.

Il confronto si è sviluppato con la segreteria regionale e i segretari di Camera del lavoro del Sud Sardegna e Oristano, con la partecipazione dei responsabili territoriali della Flc Cgil per l'approfondimento di un progetto promosso dal sindacato per lo sviluppo dei servizi scolastici e contro la dispersione nell'oristanese.

Caratteri del territorio e governance

Le specificità della contrattazione sociale sono di frequente intrecciate alle caratteristiche istituzionali e sociali del territorio. Questo vale anche per la Sardegna, con un elemento di base significativo rappresentato dalla conformazione geografica e dall'articolazione territoriale dell'isola. A questo si aggiunge la grave crisi demografica, i cui risvolti sono socialmente evidenti e si riflettono in vari ambiti: dall'emigrazione della forza lavoro più giovane e qualificata al sistema educativo.

La Sardegna è una regione estesa, abbiamo 1.640.000 abitanti, 377 comuni, il 90-95 % sono comuni di piccole e piccolissime dimensioni [...] abbiamo un altro grandissimo problema, il problema dello spopolamento che riguarda tutto l'occidente però la Sardegna è veramente in una condizione grave perché c'è forte denatalità, invecchiamento della popolazione e oltre al fatto che nascono pochi bambini abbiamo anche tanti giovani che vanno via perché senza un'opportunità di sviluppo, è questo quello che succede.

Le caratteristiche territoriali si riflettono naturalmente nelle capacità amministrative degli enti locali, nel loro orientamento a una collaborazione orientata allo sviluppo. Considerando le linee progettuali e le modalità integrate con le quali l'ente Regione mette a disposizione le risorse nazionali e della programmazione europea, la frammentazione dell'azione dei comuni rischia di essere disfunzionale.

Un contesto anche culturale difficile per la difficoltà dei nostri comuni a ragionare in termini associati, a costruire insieme politiche di pianificazione territoriale, una visione più larga [...] La programmazione territoriale è stata guidata dalla Regione Sardegna, le risorse sono state messe a disposizione delle unioni dei comuni che dovevano definire le linee di sviluppo del proprio territorio costruendo un partenariato, lì la Regione ha supportato, ha aiutato questa programmazione e sono state individuate le linee di sviluppo dei settori del territorio con i finanziamenti erogati attraverso accordi di programma.

Il riordino istituzionale degli ultimi anni ha introdotto un elemento di confusione nei rapporti tra gli enti locali, anche per gli esiti della creazione forzosa delle unioni dei comuni in tutto il territorio regionale. Il ruolo delle province ne è risultato aleatorio e disorganizzato.

Abbiamo avuto dal punto di vista istituzionale un contesto che è cambiato: si è partiti dalle 4 province storiche, fino al 2005 avevamo Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano; nel 2005 sono state istituite le nuove province regionali che nel 2012 sono state soppresse; dal 2016 si ripristinano le ex Province di Sassari e Nuoro, resta invariata quella di Oristano, si istituisce la Città Metropolitana di Cagliari e la nuova Provincia del Sud Sardegna: quando si cominciavano a costruire questi nuovi rapporti per il governo del territorio, viene modificato nuovamente l'assetto istituzionale e il lavoro fatto è stato mandato tutto per aria.

A livello territoriale, sembra mancare un livello di coordinamento intermedio che sia sul piano politico sia su quello tecnico risulti capace di utilizzare proficuamente le risorse messe a disposizione della Regione, progettando interventi utili a partire dalle caratteristiche – e quindi dai limiti e dalle opportunità – dei territori stessi. Questo vale anche per il passato più o meno recente; difatti anche in contesti attraversati da crisi strutturali del tessuto economico e produttivo vi è traccia di esperienze precedenti di coordinamento territoriale degli attori più rilevanti, dalle istituzioni alle parti sindacali e datoriali. Ad esempio, nell'oristanese:

Siamo stati un territorio che ha fatto della vocazione agricola, diversa da quella industriale pura, una scelta probabilmente di vita e già in quel periodo [tra anni settanta e ottanta, Ndr] è nata una sorta di contrattazione sociale perché in quel periodo nacque, attraverso il Sil [Sistema informativo del lavoro, ndr] un sistema territoriale condiviso di interessi economici e sociali da parte di Cgil, Cisl e Uil, organizzazioni datoriali (tutte le organizzazioni di rappresentanza da Confindustria alle associazioni agricole), fino al sistema politico che includeva la provincia che era appena nata, il comune capofila Oristano, ma anche i comuni molto vicini – Santa Giusta, Palmas – che si riferivano al bacino dell'oristanese per uno sviluppo verso il mare Mediterraneo perché facenti parte di quel lato costiero che ci serviva per integrare il processo portuale o aeroportuale.

Contrattazione sociale e organizzazione

Un tema centrale nella discussione con la Cgil Sarda è stato quello del sostegno alla contrattazione sociale territoriale realizzata dalle Camere del lavoro. Prendendo atto delle difficoltà – e dei margini di manovra, per quanto ristretti – del rapporto con le istituzioni locali, il livello confederale regionale si pone come promotore del rafforzamento

formativo, agisce da stimolo progettuale e soprattutto interagisce con la Regione Sardegna per orientare la programmazione e l'allocazione delle risorse disponibili.

Come confederazione, noi siamo coinvolti nei tavoli regionali che riguardano, per esempio, tutta la programmazione dei fondi europei, tutte le linee strategiche di sviluppo della regione. La programmazione che si è messa in piedi in questi anni, già dal 2007-2013 ma rafforzata e molto organizzata con questo settennio 2014-2020, è stata costruita proprio con la modalità di mettere a sistema le risorse.

Questo approccio, obbligato per certi versi, deve confrontarsi con la realtà frammentata del territorio e con le capacità tecnico-amministrative delle amministrazioni comunali, specie a fronte di processi di unione comunale farraginosi e non ancora assunti pienamente nelle strategie dei protagonisti.

Noi non cambiamo la Sardegna se facciamo la contrattazione con il sindaco di Pimentel che è un comune di 500 abitanti, riusciamo a dire qualcosa se mettiamo insieme l'unione dei comuni, se facciamo una pianificazione dei servizi sociali di quel territorio anziché avere una casa di riposo in ogni comune.

La scelta strategica di investire il livello regionale con l'iniziativa sindacale richiede sempre più un cambiamento a livello territoriale. Le stesse misure regionali tentano – anche su sollecitazione sindacale – di stimolare la collaborazione tra gli enti locali anche attraverso incentivi economici.

Un progetto importante è stato LavoRas, al quale sono stati assegnati 261 milioni di euro in un triennio, per politiche del lavoro finalizzate ad incentivare assunzioni di disoccupati e per la realizzazione di un Piano straordinario del lavoro. Questo obiettivo si raggiunge attraverso cantieri comunali per interventi di vario genere, dalla manutenzione del territorio, a lavori edili, reti i-

driche, alla valorizzazione di beni culturali, al rafforzamento dei servizi comunali, alla realizzazione di archivi digitali e altro, quanto ritenuto necessario nei Comuni per dare lavoro attraverso la realizzazione di servizi utili alla collettività. Proprio per vincere questa scarsa capacità di mettere insieme 377 comuni la Regione ha ritenuto opportuno incentivare le unioni attraverso un sostegno economico a stare insieme invece che stare da soli. [...] ci siamo resi conto che non bastava metterci i soldi, dovevamo mettere comuni così piccoli nelle condizioni di poter progettare e spendere, perché in ragione della difficoltà organizzativa in passato abbiamo restituito vagonate di quattrini all'Unione europea. Per questo motivo abbiamo fortemente voluto che il Piano LavoRas facilitasse e supportasse i comuni per avere accesso a queste risorse, per la progettazione e la gestione e ci siamo riusciti: nel 2018 ci sono stati 568 progetti per 2.904 disoccupati e hanno prodotto anche dei bei risultati. Ma di quei 568 progetti solo 5 erano di associazioni di comuni, tutto il resto erano di comuni singoli, nonostante una quota di premialità per le unioni.

Nonostante i buoni risultati, la negoziazione con l'Ente regione sconta una scarsa formalizzazione delle procedure e degli esiti. O meglio, il confronto solitamente non si concretizza in accordi e protocolli, ma si realizza attraverso momenti di scambio progettuale e di idee i cui risultati possono essere anche rilevanti e riscontrabili nel merito delle misure regionali, sebbene non formalizzati nella lettera di documenti condivisi.

La contrattazione che facciamo ai tavoli regionali non sfocia quasi mai in accordi; noi abbiamo lavorato tantissimo su tanti temi, ad esempio sulle politiche contro la povertà finanziate con il Reis: abbiamo rivendicato e ottenuto ingenti risorse, approvato le linee guida, le abbiamo elaborate, siamo stati coinvolti in prima persona cambiando le regole in modo positivo. Così sul diritto allo studio. LavoRAS è un'idea Cgil rivendicata con una forte mobilitazione sindacale al

Consiglio e alla Giunta regionale, scritta, discussa in tavoli tecnici con tutto l'assessorato, che però non ha prodotto un protocollo firmato.

La difficoltà di far precipitare sui territori una proficua collaborazione tra gli attori pubblici, privati e le parti sindacali è una sorta di vizio originario delle relazioni tra gli attori significativi del territorio. Si tratta di un tema ricorrente dell'esperienza, anche personale, degli attuali responsabili delle Camere del lavoro e di chi si occupa di promuovere la contrattazione sociale.

Io stesso quando ho iniziato a fare sindacato – facendo parte dell'organizzazione di riferimento dell'agroindustria, perché ho fatto il segretario della Flai per tanti anni – ho partecipato a tavoli di concertazione di tipo unitario per realizzare processi di sviluppo economico, alla fine però non si riusciva a concretizzare perché c'era l'incapacità da parte di molti soggetti di aggregarsi e soprattutto collaborare per una migliore condizione economico sociale. Piano piano il territorio si è impoverito, si è spopolato. [...] Da quel momento in poi della contrattazione cosiddetta sociale, ma anche di contesto per poi realizzare obiettivi di sviluppo del territorio, è rimasto poco perché è rimasto poco anche della capacità economica e di finanziamento.

L'investimento sul livello intercomunale – e il confronto con le sue inadeguatezze istituzionali – richiede un rafforzamento delle strutture sindacali. Ciò per rispondere a quell'orientamento proattivo che la Cgil Sarda sta promuovendo sia nel rapporto con la Regione sia con le amministrazioni comunali. Una condizione che, specie nelle Camere del lavoro più periferiche, riflette in parte i fattori critici del territorio stesso.

Le nostre strutture, ahimè, sono monocellulari, c'è solo il segretario generale che fa il segretario generale e poi cerca di fare tutto il resto... ovviamente cercando di collaborare con le compagne e i compagni che sono a disposizione, tenendo

conto che questa organizzazione, soprattutto nei territori, non è solo povera economicamente, perché quello ci può anche stare, ma povera anche di quadri e di dirigenti perché ovviamente tutto il sistema è lo specchio del territorio.

Da qui l'importanza di un lavoro di connessione che la confederazione regionale sostiene attraverso l'attività dei dipartimenti, chiamati a una socializzazione delle iniziative, alla promozione di linee guida e al sostegno di una collaborazione orizzontale tra i diversi territori.

Abbiamo Camere del lavoro povere, piccole, con un segretario generale che ha una segreteria spesso composta da compagni segretari di categoria che sono pressoché soli, senza distacchi, senza agibilità. Stiamo parlando di un gruppo confederale dirigente, di territorio, che forse arriva a 10 persone [...] quindi stiamo cercando, a livello regionale, di costruire un sistema di rete, costruiamo i coordinamenti con cui replichiamo un po' il modello nazionale.

La confederazione regionale promuove un approccio di facilitazione e di rete tra i diversi territori insieme a relazioni con altri soggetti organizzati, in particolare del campo associativo e del Terzo settore. Da queste relazioni si sviluppano agende e iniziative che si rivolgono agli enti pubblici, ma puntano soprattutto all'intervento territoriale per riprodurre in quel contesto i modelli più promettenti di rete.

Noi abbiamo lavorato molto come Alleanza contro la povertà e ciò che riteniamo importante mettere in campo adesso è l'attività territoriale, creare anche quel tipo di relazione a livello territoriale, a partire appunto dalla povertà. Ma questo stesso schema lo vogliamo replicare sul tema dei migranti: siamo dentro la consulta regionale per l'immigrazione dove c'è il terzo settore, associazioni internazionali, ecc. e vogliamo ricreare la rete a livello di territorio. [...] Le relazioni le abbiamo. Anche per migliorare e rafforzare le poli-

tiche del lavoro, previste da Garanzia Giovani ugualmente dovranno nascere le reti territoriali [...] Abbiamo costruito un'altra rete a livello regionale che è quella che interviene contro le molestie e le violenze nei luoghi di lavoro, abbiamo un protocollo regionale con Cgil, Cisl, Uil e tutte le associazioni datoriali, non solo Confindustria, però anche lì c'è bisogno di ricostruire lo stesso schema a livello di territorio.

Formazione e rafforzamento delle competenze

Il bisogno di formazione si intreccia con – e si basa su – una necessità più ampia che investe le Camere del lavoro, e cioè non solo la messa a disposizione di conoscenze e contenuti utili per stare ai tavoli di confronto, ma anche un'organizzazione adeguata capace di valorizzarli al meglio.

Manca fundamentalmente, secondo me, e questo è ciò che abbiamo sempre chiesto, una formazione importante che ci veda qualificati per partecipare a quel tipo di processi e ottenere quel tipo di risultati. [...] Manca probabilmente nel sistema delle Camere del lavoro l'opportunità di avere compagnie e compagni che, attraverso una formazione specifica, aggiungano alle loro competenze quegli elementi che mancano per arrivare poi a ottenere il risultato della contrattazione sociale.

Il reinsediamento sindacale nel campo della contrattazione sociale ha sollecitato pertanto un'attività formativa promossa dal livello confederale regionale. Una formazione che deve confrontarsi con l'analisi del territorio: le fragilità degli enti locali, il bisogno di coordinamento, i limiti di risorse delle Camere del lavoro.

Abbiamo messo in campo un'attività di formazione, a partire dalla formazione sulla conoscenza dei bilanci, in prima battuta i bilanci delle aziende poi faremo a settembre l'approfondimento sui bilanci degli enti locali per capire come è

costruito il bilancio, quali sono i vincoli, e quindi essere capaci di leggere quali sono le opportunità e le criticità e costruire queste competenze.

Student town: un progetto al crocevia tra sistema dell'istruzione e criticità del territorio

I paragrafi precedenti hanno messo in luce come la contrattazione sociale territoriale in Sardegna si confronti con le caratteristiche del contesto: rispetto al profilo dell'azione istituzionale (Regione, unioni, comuni) e ai temi di criticità – e crisi conclamata – che attraversano le diverse aree della regione. Diversi tratti dell'azione sindacale presentati nelle pagine precedenti indicano la direzione del reinsediamento sindacale attraverso lo stimolo a opera del livello confederale e un rafforzamento dei territori, sperimentando al meglio e al massimo delle possibilità le opportunità progettuali e di relazione, anche quando non corrispondono a un'ideale o a uno standard, almeno per come questi si presentano in altri contesti regionali.

Non a caso, questa stessa cornice di vincoli e opportunità può essere ritrovata in un progetto direttamente promosso dalla Cgil Sarda e da Flc regionali e dell'oristanese. La Regione Sardegna ha avviato negli anni più recenti (2015-2017) un investimento significativo di risorse per il recupero e la messa in sicurezza degli edifici scolastici, oltre a interventi di potenziamento dell'offerta formativa e di contrasto dell'abbandono scolastico (progetto "tutti a Iscol@").

A integrazione di questa cornice di progetti e di risorse, nel territorio di Terralba (Oristano) la Cgil Sarda ha elaborato il progetto Student town, individuando un istituto secondario superiore del territorio. Il focus dell'intervento sarebbe l'apertura pomeridiana della scuola e la proposta di nuove attività formative.

Per “formative” si intende un insieme di proposte, molto variegate. Immaginiamo, cioè, un tempo per lo studio assistito o per fare i compiti, ma anche per coltivare altri interessi. Tempo per fare sport, musica, teatro, lingua, informatica, giornalino scolastico, ecc.

Le motivazioni del progetto naturalmente si collocano in una cornice ampia, di natura confederale e che incontra gli obiettivi della contrattazione sociale.

Il primo processo è quello di cercare di mantenere la gente nei territori, i giovani, che sono quelli che se ne vanno via prima, e poi garantire a chi c'è la sopravvivenza perché se io tengo i giovani sul territorio probabilmente gli anziani li mantengo e le strutture le governo. Quindi è una condizione che partendo da un processo che si stava e che si sta abbandonando, quello della cura dei giovani, noi stiamo cercando di mettere insieme un territorio che intanto si stava perdendo.

Il ruolo da protagonisti è assunto dalla Cgil Sarda e dal Flc, da principio in rapporto con la direzione scolastica e successivamente con le amministrazioni locali del territorio interessato a cui si chiede un contributo in risorse e servizi. Il focus del progetto richiede soprattutto un cambiamento culturale rispetto all'uso pubblico dello spazio scolastico; accanto a ciò vi sono ovviamente im-

pegni specifici necessari per passare alla sua realizzazione: risorse economiche per il personale aggiuntivo (tutor ed educatori a sostegno delle attività formative), l'apertura di un servizio mensa, un sistema dei trasporti pubblici coordinato con i nuovi orari di apertura del plesso scolastico.

È stata svolta preliminarmente un'analisi del territorio (la vocazione culturale ed economica, i comuni e la popolazione coinvolta, l'andamento delle iscrizioni nell'Istituto oggetto dell'intervento) e nell'anno scolastico 2019-2020 dovrebbe svolgersi una prima sperimentazione, successivamente da estendere nel contesto di intervento della Camera del lavoro della Sardegna Sud occidentale.

Naturalmente restano da sciogliere diversi nodi critici: come costruire un tavolo di partenariato – da formalizzare mediante un protocollo di intesa – che coinvolga anche rappresentanze dei soggetti produttivi, rappresentanze degli studenti, Enti locali, uffici scolastici territoriali, Terzo settore, etc.; come svolgere, in quanto sindacato, un ruolo proattivo e di rete insieme agli attori coinvolti; come coniugare gli obiettivi sociali e formativi del progetto con il coinvolgimento di lavoratori e lavoratrici della scuola e dei loro rappresentanti. ♦

◆ Contrattare sui temi dell'immigrazione in Toscana

La Toscana, tra le regioni del centro Italia, è quella in cui appare più diffusa la contrattazione sociale territoriale. Nel 2018 risultano 95 documenti, tra accordi (la gran parte), verbali e piattaforme. Queste ultime sono 7, un numero cospicuo rispetto alla media delle altre regioni italiane – a parità di contrattazione sviluppata nei territori –. Il livello territoriale degli accordi vede una grande prevalenza di quelli comunali (circa il 90%). Questo è un aspetto significativo, specie se confrontato con i primi anni del decennio che vedevano una più diffusa contrattazione a livello di unioni dei comuni (tra il 10% e il 25% degli accordi, negli anni 2011-2013).

La contrattazione sociale si presenta nella regione con un insediamento variegato: alcune aree mostrano un presidio costante nel corso del tempo (Lucca, Livorno, Siena), altre hanno registrato un arretramento (Firenze, Arezzo, Grosseto). In linea generale, si rileva una buona continuità negoziale, con quasi il 50% dei comuni coinvolti nella contrattazione che risulta presente almeno in quattro anni del quinquennio 2014-2018.

Un tema di sfondo dell'approccio della contrattazione sociale toscana è la *governance* territoriale, con il ruolo preponderante delle Società della salute (costituite dai Comuni e dalle Asl) come ambito dell'integrazione dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali. Non a caso, il forte ridimensionamento della contrattazione con le unioni di comuni ha corrisposto a un aumento dei confronti con

le Asl; questo tema costituisce uno dei segni evolutivi della contrattazione sociale sovra-comunale nella regione.

Nelle prossime pagine, la descrizione e l'analisi di alcuni elementi chiave della contrattazione sociale e del contesto in cui si muove si intrecceranno all'approfondimento degli interventi rivolti alla popolazione immigrata in due aree specifiche: l'area livornese e quella della provincia di Lucca.

Governance del territorio

A fronte di un associazionismo comunale in contrazione, la negoziazione di livello comunale non è residuale, in particolare sulle tematiche fiscali, sui servizi educativi, sugli investimenti. Tuttavia, lo sviluppo della *governance* territoriale ha comportato un adeguamento differenziato dei diversi territori al cambiamento in atto.

Con l'accorpamento della zona distretto sono sorti anche dei problemi perché c'erano Società della salute preesistenti il cui perimetro non combaciava con la nuova zona distretto. Però noi stessi abbiamo sempre ritenuto più utile rapportarci con il soggetto Società della salute perché lì si raggiunge l'integrazione e in alcuni casi si affrontano temi sociali più alti. Quindi assistenza, anche domiciliare, centri diurni... è il luogo dove si deve realizzare l'integrazione, quindi anche la salute mentale, le tossicodipendenze.

I dati quantitativi citati hanno già messo in luce l'arretramento della contrattazione con le unioni di comuni. Su questo, le vicende dei territori risultano diverse: influenzate

dalla conformazione delle aree, da caratteristiche e tradizioni delle amministrazioni locali, dal cambiamento politico ed elettorale più recente, e altro ancora.

Mi pare nel 2016 o 2017, sia stata sciolta l'unica unione dei comuni delle colline che noi avevamo, con comuni di 700, 800 o 1.000 abitanti, tutti distanti pochi chilometri l'uno dall'altro, e lì era stata istituita un'unione dei comuni che faceva capo alla provincia di Pisa, la contrattazione non la facevamo noi però afferivano al nostro territorio come affiliazione all'azienda sanitaria.

L'importanza del rapporto con le Società della salute ha forse appannato il confronto con l'associazionismo comunale. Ciò si è sviluppato accanto a un ruolo ancora significativo delle amministrazioni comunali, il quale peraltro trova riscontro nello sviluppo della contrattazione sociale a quel livello soprattutto laddove le "tradizioni negoziali" hanno saputo dare continuità alle relazioni tra le parti.

Su Lucca c'è l'unione dei comuni ma comunque abbiamo una contrattazione e il rapporto con l'unione dei comuni è un po' più aleatorio nel senso che abbiamo una relazione più stretta con i sindaci del territorio, quindi avendo mandato la piattaforma a tutti e avendo fatto accordi con tutti i comuni, anche quelli più piccoli, l'unione dei comuni diventa un ambito di interlocuzione su altri argomenti.

Organizzazione della contrattazione, partecipazione e coinvolgimento

La contrattazione sociale territoriale ha attraversato diverse fasi evolutive, radicate nella memoria storica dell'organizzazione. A volte, nella discussione, tale evoluzione viene richiamata spontaneamente nel preambolo che presenta il territorio e le sue caratteristiche.

Probabilmente siamo nati così, mi ricordo che su Livorno, nel 2007-2008, abbiamo iniziato in modo artigianale a contrattare con le amministrazioni locali, i pensionati per primi, e a provare a conoscersi e confrontarsi. Siamo nati in questo modo e poi siamo cresciuti grazie soprattutto allo Spi, perché le prime piattaforme fatte sul nostro territorio a quell'epoca erano elaborate in modo particolare dai pensionati.

Come si è detto, nei territori l'elaborazione delle piattaforme e la loro formalizzazione sono stati passaggi presidiati con continuità nel corso degli anni. Le piattaforme con linee guida di livello provinciale poi si traducono in specifiche agende sviluppate con i comuni, con l'obiettivo di traguardare scadenze di medio periodo. Il modello di piattaforma è pertanto fondamentalmente orientato al confronto con i comuni.

Noi su Livorno tendiamo a provare a fare accordi quadro con mandato di 4-5 anni, abbiamo delle linee generali [...] lavoriamo su una piattaforma generale dopodiché il lavoro si trasferisce a livello territoriale, di distretto, le nostre leghe, ecc. ognuno porta il suo contributo perché lì si va a discutere di tutto, anche delle panchine sul viale. La piattaforma viene presentata, prima del bilancio a ottobre-novembre, il comune ci chiama e presenta le proprie linee di bilancio, noi proviamo a fare osservazioni e proposte e poi se ci troviamo d'accordo ci rivediamo per la firma. Questi tempi sono spesso dilatati soprattutto quando si chiude il bilancio, verso la data di scadenza, poi è ovvio che il lavoro sul bilancio non finisce mai, c'è tutto l'anno; poi ci si rivede a fine stagione dove ci portano un po' di resoconti.

Il coinvolgimento delle strutture sindacali vede l'azione confederale congiunta con quella dello Spi e della Funzione pubblica, in un modello tradizionalmente diffuso anche in Emilia Romagna e con una validazione attraverso i direttivi delle Camere del lavoro.

Viene studiata una piattaforma quadro, la con-

dividiamo con Cisl e Uil sapendo che sul territorio i rapporti sono buoni, abbiamo un'ottima intesa non solo per la contrattazione sociale ma anche per altre iniziative. Viene condivisa con campagne e compagni della Funzione pubblica e dello Spi, poi la presentiamo comunque anche ai nostri direttivi perché riteniamo sia una piattaforma che interessa tutti, questo per rendere partecipi i delegati e i lavoratori stessi, per cercare di responsabilizzarli.

Sul piano organizzativo, le Camere del lavoro sono chiamate a uno sforzo significativo che include sia la negoziazione con i comuni sia il confronto con le Società delle salute e i Distretti. Anche in una regione come la Toscana le strutture confederali devono confrontarsi con un carico di lavoro considerevole; ne consegue la necessità di un'iniziativa centrata sui dipartimenti che si occupano di servizi, sociale, sanità, ecc.

Noi siamo in tre, il segretario generale e un compagno e poi ci sono io... quindi sì, le risorse interne per me sarebbero una manna dal cielo anche se una grande mano ti arriva dalle categorie. Come la segretaria della Funzione pubblica, anche i compagni dello Spi ti supportano e ci aiutano perché noi il lavoro lo organizziamo attraverso i dipartimenti altrimenti non potremmo lavorare. Lì viene fuori l'idea, il progetto, il programma di lavoro.

La possibilità non solo di avere funzionari e responsabili impegnati a fondo nella contrattazione sociale ma di attivare anche i delegati delle categorie è complicata dall'agibilità sindacale. Questo comporta non tanto la difficoltà di realizzare accordi, quanto ostacoli per la validazione democratica e la costruzione partecipata delle piattaforme, in sostanza per realizzare una continuità della partecipazione negoziale.

Se abbiamo sempre meno risorse sui distacchi non abbiamo più la possibilità di avere strutture così ampie, variegate come avevamo prima, c'è

bisogno di mettere insieme i capoluoghi di regione con parte della confederazione, ma questo non significa che non bisogna avere una ramificazione sui territori, perché ci sono dei problemi che è necessario superare proprio come organizzazione sindacale rispetto al fatto che stiamo perdendo distacchi da tutte le parti, in particolare nel pubblico ma anche nel privato.

Formazione e sperimentazioni territoriali

L'esigenza di formazione è emersa a più livelli, sia quello confederale regionale a favore dei territori sia nel coinvolgimento delle categorie. Da una parte ciò è sollecitato dalla ricchezza tematica della contrattazione sociale, dall'altra dalla complessità delle normative regionali, nonché dei bandi e delle opportunità per l'accesso a risorse dedicate. L'una è lo specchio e il fattore propulsivo dell'altra.

Quindi noi adesso partiremo insieme da settembre con una formazione proprio su temi specifici con le Camere del lavoro, perché ci siamo accorti che nella contrattazione in ambito regionale rientra l'universo mondo e la legislazione si è molto complicata negli anni e non tutti sono in grado di avere le competenze e le conoscenze... mi viene in mente l'esempio dei trasporti, gli appalti, tutto il pezzo dello 0-6 quindi i nidi, lì arrivano dei soldi che non si sa bene i sindaci come usano e lì magari ci manca quel pezzo di conoscenza per andare a contrattare, verificare e monitorare.

Una formazione, peraltro, da realizzare sia per rafforzare competenze tematiche e tecniche negoziali sia per consentire vere e proprie sperimentazioni e una verifica empirica delle esperienze formative stesse.

Poi vedremo se riusciremo a essere in grado di mettere su dei progetti pilota, laboratori sul territorio, prima però bisogna portarsi tutti allo stesso livello e non sarà facile, e poi magari da lì

capire se ci sono sul territorio posti dove si può realizzare un laboratorio o su singole aree o su singole tematiche, prima dobbiamo sviluppare la formazione e poi vedremo.

Immigrazione: contrattazione e integrazione

Il fenomeno dell'immigrazione – o meglio, delle migrazioni – al di là delle banalizzazioni e delle rappresentazioni manichee è di grande complessità e investe a più livelli la società italiana. La sovraesposizione degli “arrivi” e della prima accoglienza non deve oscurare una presenza radicata e stabile di famiglie, lavoratori e lavoratrici, giovani e bambini; senza dimenticare la mobilità interna e verso l'estero che coinvolge i cittadini stranieri ma anche gli italiani (sia nati in Italia sia di origine straniera). Di conseguenza contrattare sui temi dell'immigrazione sollecita il sindacato a un approccio organico: l'accoglienza, l'integrazione delle famiglie e dei minori, le politiche di genere, la formazione e l'istruzione, l'inclusione occupazionale.

Importante è il ruolo della Regione Toscana nelle politiche a favore degli immigrati, a partire dai progetti per l'inclusione lavorativa e sul diritto all'assistenza di base (la Legge regionale 45 del 2019, *Disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana*). Sul terreno locale è diffusa l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati (la Toscana è la settima regione per numero di immigrati ospitati in strutture straordinarie ed ex Sprar). Più in generale la presenza stabile degli immigrati è significativa: rappresenta circa il 12% della popolazione (1 gennaio 2019, dati Istat), con valori più elevati in diverse aree specie laddove il tessuto produttivo esprime alcuni dei settori “elettrivi” per il lavoro degli stranieri (agricoltura, industria agroalimentare, tessile, commercio).

La stabilizzazione degli immigrati ha importanti conseguenze sul piano organizzativo e progettuale del sindacato, e di conseguenza incide sulle linee negoziali e sul lavoro di rete svolto nel territorio. Anzitutto occorre analizzare insieme le caratteristiche del contesto e quelle dell'immigrazione: i dati sociodemografici e l'inserimento nell'economia locale, con il contributo fondamentale delle categorie più presenti.

Il tema è che su quel comune la cosa importante era il lavoro grigio, grigio-scuro, nero e il comune di Campiglia più volte sollecitato dalle categorie ha istituito delle commissioni bilaterali per tentare di tenere sotto controllo questo fenomeno [...] e molto lavoro è stato fatto dalle amministrazioni anche in questo senso. Si sono realizzati accordi, ovviamente non solo per gli immigrati ma per tutta la popolazione attiva dei lavoratori, in questo caso la categoria della Flai è sempre stata un po' più presente.

Il lavoro di rete e di cooperazione con gli altri soggetti del territorio, in particolare nel campo associativo, è fondamentale per sviluppare un'azione di *advocacy* a favore degli immigrati, ma anche per sollecitare le amministrazioni locali portando in dote esperienze, competenze e relazioni.

Noi come Cgil e Arci sosteniamo il progetto Sprar, quindi attraverso il comune abbiamo fatto parecchi progetti di inclusione, l'anno scorso anche una cena di solidarietà dalla quale è nato un progetto di integrazione con tutte le reti del territorio. Appurato che Lucca – e provincia – è un territorio che accoglie, è una città aperta, vorremmo capire come proseguire. Abbiamo un po' di progetti da mettere insieme, anche con il Comune stesso capire se c'è la possibilità di far rinascere i vecchi mestieri, quindi far partecipare questi ragazzi a dei corsi professionalizzanti che possano dar loro opportunità di lavoro.

Gli effetti del cosiddetto Decreto sicurezza si sentono, soprattutto per la destruttura-

zione del modello Sprar e la cancellazione della protezione umanitaria, nonché con la drastica riduzione delle risorse per i Cas e quindi per le convenzioni con i soggetti gestori e il lavoro degli operatori. In un contesto associativo dinamico e di partecipazione sociale diffusa si sono concretizzate iniziative autonome, anche con la partecipazione del sindacato.

Cosa hanno fatto dopo queste associazioni, si sono orientate un po' di più all'interno dei servizi – la lingua, la cura dei minori – e ora stanno cominciando a fiorire alcuni progetti, adesso i comuni chiedono alle associazioni che partecipano al progetto di avere una sorta di partenariato sul territorio e queste associazioni chiedono a noi Cgil che abbiamo molti sportelli sul territorio di offrire la disponibilità per una collaborazione.

Anche rispetto al coinvolgimento delle amministrazioni comunali nei progetti e nei servizi di accoglienza vi sono differenze territoriali consistenti, sia consolidate sia più contingenti – e preoccupanti – dovute alla recenza avanzata della destra nelle elezioni locali.

Sulla questione degli immigrati ognuno si è mosso a modo suo e quei comuni virtuosi di cui si parlava, Campiglia e Castagneto Carducci, hanno iniziato questa accoglienza perché c'è stato un periodo in cui la Prefetta ha provato a distribuirli ma gli unici ad aprirsi erano quelli, l'Elba non si è mai aperta, Livorno faceva la sua parte però in provincia i comuni non rispondevano o lo facevano timidamente.

La multidimensionalità della contrattazione sull'immigrazione ha naturalmente a che fare con l'accesso a un ampio spettro di servizi, prestazioni e benefit del welfare locale. In questo caso, più che politiche categoriali (rivolte agli immigrati in quanto tali), l'opzione principale è sollecitare una risposta piena alla domanda sociale, sia degli italiani sia degli immigrati. Gli esempi portati nella discussione con i territori sono stati diversi: il so-

stegno alla regolarizzazione del lavoro di assistenza familiare, la richiesta di semplificazione delle autorizzazioni per l'abitabilità degli alloggi in caso di ricongiungimento familiare di cittadini stranieri, o ancora la regolazione sociale degli appalti. Questi peraltro sono stati terreni di confronto con le stesse categorie sindacali di settore (Silp, Filcams, Fillea). Inoltre, l'integrazione delle dimensioni negoziali sollecita anche le associazioni di matrice sindacale ad assumere un ruolo partecipativo.

Abbiamo iniziato a costruire tutta una serie di ragionamenti sulla contrattazione sociale e all'ultimo direttivo avevo fatto richiesta di far intervenire il Sunia così come Federconsumatori, i quali sono soggetti che hanno sempre marciato per conto loro mentre a mio avviso devono starci dentro, perché alla fine tante cose che riguardano la contrattazione sociale riguardano il Sunia e anche Federconsumatori.

L'azione negoziale ma anche le iniziative civiche – solidali e di *advocacy* – sul tema immigrazione sono portatrici di nuove relazioni e arricchimenti tematici e culturali per la stessa organizzazione sindacale.

Ambiente, la casa, l'immigrazione e abbiamo fatto grande presenza e grandi iniziative su questi temi, ed è successo che alla fine hanno partecipato molte persone esterne oltre che gente della Cgil. In particolare all'iniziativa sull'immigrazione all'inizio di giugno c'erano tante associazioni e ci siamo proposti come luogo di coordinamento, non di dirigenza ovviamente, e questa cosa ha fatto sì che ora associazioni sportive, anti-violenza e altre ancora in qualche modo ci coinvolgono o noi coinvolgiamo loro; quando c'è stato il movimento per il Pillon [Disegno di legge 735, Norme in materia di affido condiviso, mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità, Ndr] o la questione di genere dove abbiamo trovato un terreno molto fertile, ma anche sul tema dell'ambiente abbiamo partecipato alla rete dei Fridays for future.

Contrattazione inclusiva: immigrazione, e non solo

L'intervento sui temi dell'immigrazione sollecita non solo l'agenda negoziale ma anche l'approccio strategico e culturale del sindacato. Il binomio diritti-inclusività può concretizzarsi sul terreno della negoziazione anzitutto stabilendo connessioni tra i diversi destinatari della contrattazione sociale. L'approccio che ne consegue è necessariamente complesso: la prospettiva confederale, il coinvolgimento delle categorie, l'*advocacy* attraverso le relazioni con il tessuto associativo.

Abbiamo fatto un ottimo lavoro proprio per tessere e riprenderci un po' quello che era il ruolo sociale, quindi con Arci, con Anpi e tutte le associazioni di volontariato e le cooperative sociali che accolgono e fanno integrazione.

Un'azione, pertanto, che richiede una cassetta degli attrezzi variegata, costante formazione e costruzione di reti nella società.

La contrattazione deve essere sempre più inclusiva, per quanto riguarda appunto non solo la fascia più debole, che può essere il migrante o chi si trova senza lavoro ma anche per quanto riguarda le politiche di genere, perché fino a qualche anno fa non si parlava di questo però nel corso degli anni abbiamo ottenuto dei buoni accordi con i comuni, e l'accordo più recente che abbiamo firmato quest'anno per la rete anti-violenza sta portando a ulteriori collaborazioni, come tra Cgil di Lucca e l'associazione Luna per una petizione su una proposta che dovrebbe cambiare – la nostra pretesa

è questa – la parte normativa del Jobs Act per la tutela e la privacy delle donne vittime di violenza.

L'intervento sul tema immigrazione non è portato su un territorio neutro, e lo spazio pubblico è un terreno di contesa che va presidiato tenendo in considerazione anche le distorsioni del sistema informativo, i luoghi comuni, i pregiudizi.

Mi viene in mente il corso che faremo prossimamente sulle bufale da smontare per quanto riguarda gli immigrati, fino a ora lo ha fatto lo Spi e adesso lo facciamo anche con i delegati, quindi organizzato dalla segreteria della Camera del lavoro. C'è ad esempio un vademecum dello Spi, seguito a un libricino di LiberEtà "I 25 luoghi comuni", sono quelle cose che senti dai cittadini e anche dagli iscritti, tipo "rubano il lavoro", ecc.

Il lavoro sindacale sull'immigrazione ha una dimensione esterna – negoziale, di elaborazione delle proposte, competenze, etc. – ma anche una che interroga al suo interno il sindacato stesso, rivolta ai lavoratori, ai delegati, ai quadri e al gruppo dirigente.

L'atteggiamento di pancia su questi temi lo percepiamo e lo conosciamo, perché lo Spi sta facendo formazione sull'immigrazione da un bel po', noi lo stiamo facendo ugualmente come Confederazione nelle aziende, si sta cercando... a me è capitato di fare formazione ai nostri delegati migranti, il problema si ritrova anche lì perché bisogna decostruire l'idea di essere rappresentati della propria comunità e non di tutti gli altri, pur coniugando gli stimoli dell'approccio del sindacato di strada, del delegato di territorio. ♦

La contrattazione sociale 2018

Le tematiche



AREA 1 ◆ RELAZIONI TRA LE PARTI E DEFINIZIONE DEL PROCESSO

(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (645/84,9%)	1.1. Valutazioni di premessa (619/81,6%) 1.2. Composizione tavoli di confronto (346/45,6%) 1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (88/11,6%)

AREA 2 ◆ POLITICHE E STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE E CITTADINANZA ATTIVA

(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (383/50,4%)	2.1. Bilanci sulla qualità sociale (23/3%) 2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (14/1,8%) 2.3. Percorsi di informazione, consultazione, coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (169/22,3%) 2.4. Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (298/32,3%) 2.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0/0%)	2.1.1. Bilancio sociale (15/2%) 2.1.2. Bilancio di genere (14/1,8%) 2.1.3. Bilancio ambientale (1/0,1%)

AREA 3 ◆ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello
3. Pubblica amministrazione (464/61,1%)	3.1. Politiche del personale e formazione (54/7,1%) 3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (112/14,8%) 3.3. Regolazione appalti e subappalti (187/24,6%) 3.4. Accreditamento (10/1,3%) 3.5. Organizzazione e razionalizzazione (35/4,6%) 3.6. Aziende pubbliche e partecipate (77/10,1%) 3.7. Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate (266/35%) 3.8. Uso del patrimonio pubblico (18/2,4%) 3.9. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (2/0,3%)

AREA 4 ◆ POLITICHE DI BILANCIO

(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello
4. Politiche di bilancio (381/50,1%)	4.1. Confronto sugli accordi di mandato (2/0,3%) 4.2. Confronto sui bilanci di previsione (328/43,2%) 4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (111/14,6%) 4.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (22/2,9%)

AREA 5 ♦ POLITICHE SOCIO-SANITARIE E ASSISTENZIALI (ACCORDI, VAL. ASSOLUTIE%)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche socio-sanitarie e assistenziali (673/88,6%)	5.1. Programmazione servizi e prestazioni (232/30,6%)	5.1.1. Piani e programmazione sociale (17/2,2%) 5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (106/14%) 5.1.3. Piani e programmazione integrata (43/5,7%) 5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (109/14,4%)
	5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (478/63%)	5.2.1. Aziende speciali e società partecipate (303/39,9%) 5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni (108/14,2%) 5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso (108/14,2%) 5.2.4. Modalità di presa in carico (20/2,6%) 5.2.5. Carta dei servizi/regolamenti (146/19,2%)
	5.3. Prestazioni e servizi (554/73%)	5.3.1. Residenziali (346/45,6%) 5.3.2. Semiresidenziali (197/26%) 5.3.3. Domiciliari (412/54,3%) 5.3.4. Territoriali (425/56%) 5.3.5. Accoglienza ed emergenza (126/16,6%) 5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (168/22,1%)
	5.4. Interventi di contrasto alla povertà (398/52,4%)	5.4.1. Minimo vitale/Reddito minimo (234/30,8%) 5.4.2. Contributi economici una tantum (99/13%) 5.4.3. Contributi in servizi/beni di prima necessità (98/12,9%) 5.4.4. Interventi promozionali per l'inclusione sociale (106/14%)
	5.5. Non autosufficienza (194/25,6%)	5.5.1. Contributi economici (78/10,3%) 5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (143/18,8%) 5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (38/5%)
	5.6. Welfare integrativo/mutualità territoriale (105/13,8%)	
	5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (52/6,9%)	

AREA 6 ♦ POLITICHE DEL LAVORO E DELLO SVILUPPO (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (426/56,1%)	6.1. Accordi di area e pianificazione interventi (24/3,2%) 6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (6/0,8%) 6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (25/3,3%) 6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (321/42,3%)	6.4.1. Sportello lavoro/servizi per l'impiego (58/7,6%) 6.4.2. Formazione continua/professionale (66/8,7%) 6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (259/34,1%)
	6.5. Tutela del lavoro (123/16,2%)	6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (76/10%) 6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (25/3,3%) 6.5.3. Salute e sicurezza (65/8,6%)
	6.6. Protezione sociale e del reddito (60/7,9%)	6.6.1. Ammortizzatori sociali (9/1,2%) 6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali od occupazionali (43/5,7%) 6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (15/2%)
	6.7. Azioni per la conciliazione (67/8,8%) 6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (21/2,8%)	

AREA 7 ♦ POLITICA LOCALE DEI REDDITI E DELLE ENTRATE (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
7. Politica locale dei redditi e delle entrate (647/85,1%)	7.1. Isee (449/59,2%) 7.2. Compartecipazione costi welfare (350/46,1%) 7.3. Tariffe servizi pubblici (523/68,9%) 7.4. Imposte e tasse locali (556/73,3%) 7.5. Altre imposte, tariffe e tasse locali (11/1,4%) 7.6. Calmieramento prezzi (8/1,1%) 7.7. Baratto amministrativo (28/3,7%) 7.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (12/1,6%)	7.2.1. Rette servizi pubblici (227/29,9%) 7.2.2. Ticket sanitari (79/10,4%) 7.3.1. Rifiuti (408/53,8%) 7.3.2. Utenze domestiche (203/26,7%) 7.3.3. Trasporti pubblici (46/6,1%) 7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (349/46%) 7.4.2. Addizionali Irpef (454/59,8%) 7.4.3. Imu (337/44,4%) 7.4.4. Tasse di scopo (8/1,1%) 7.4.5. Tasi (263/34,7%)

AREA 8 ♦ AZIONI DI CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI E PARI OPPORTUNITÀ (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (270/35,5%)	8.1. Pari opportunità e integrazione (161/21,2%) 8.2. Azioni contro le discriminazioni per età (4/0,5%) 8.3. Azioni contro razzismo e xenofobia (25/3,3%) 8.4. Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (10/1,3%) 8.5. Azioni contro le discriminazioni ai disabili (1/0,1%) 8.6. Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (123/16,2%) 8.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (7/0,9%)

AREA 9 ◆ POLITICHE ABITATIVE E DEL TERRITORIO (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)		
Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
9. Politiche abitative e del territorio (522/68,7%)	9.1. Pianificazione e gestione del territorio (318/41,9%)	9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori (7/0,9%) 9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio (249/32,8%) 9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio (103/13,6%) 9.1.4. Adeguamento tempi e orari della città (40/5,3%)
	9.2. Politiche ambientali (220/29%)	9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (71/9,4%) 9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana (59/7,8%) 9.2.3. Efficienza e risparmio energetico e idrico (98/12,9%)
	9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (351/46,2%)	9.3.1. Programmazione edilizia sociale (198/26,1%) 9.3.2. Risanamento alloggi (62/8,2%) 9.3.3. Graduazione sfratti emergenza abitativa e morosità (68/9%) 9.3.4. Interventi sugli affitti (197/26%) 9.3.5. Agevolazioni acquisto prima casa (5/0,7%)
	9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (8/1,1%)	

AREA 10 ♦ POLITICHE DELL'INFANZIA, PER I GIOVANI, EDUCATIVE E DELL'ISTRUZIONE
(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p>10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (435/57,2%)</p>	<p>10.1. Asili nido (233/30,7%) 10.2. Scuole d'infanzia (181/23,8%) 10.3. Scuola primaria e medie inferiori (115/15,2%) 10.4. Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale (56/7,4%) 10.5. Diritto allo studio (352/46,4%)</p> <p>10.6. Apprendimento permanente e università popolari (39/5,1%) 10.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (8/1,2%)</p>	<p>10.5.1. Pre e post-scuola (152/20%) 10.5.2. Mense e trasporti (206/27,1%) 10.5.3. Integrazione (133/17,5%) 10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (38/5%) 10.5.5. Contrasto della dispersione scolastica (32/4,2%)</p>

AREA 11 ♦ POLITICHE CULTURALI, DI SOCIALIZZAZIONE E SICUREZZA
(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p>11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (420/55,3%)</p>	<p>11.1. Promozione dell'offerta e delle attività culturali (152/20%)</p> <p>11.2. Iniziative di socializzazione (299/39,4%)</p> <p>11.3. Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza e i soccorsi (115/15,2%) 11.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (1/0,1%)</p>	<p>11.1.1. Biblioteche e servizi informativi (38/5%) 11.1.2. Promozione delle attività culturali e interculturali (134/17,7%)</p> <p>11.2.1. Promozione centri di aggregazione (256/33,7%) 11.2.2. Promozione del turismo sociale (112/14,8%) 11.2.3. Promozione dello sport di base (68/9%)</p>

Supplemento al n. 8-9/2019 di *Materiali di Rassegna Sindacale*
Direttore responsabile Guido Iocca
Chiuso in tipografia il 20 settembre 2019 • Stampa Spadamedia, Roma