

Secondo Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale

(maggio 2011)

Rapporto di Ricerca
n.05/2011

Questo Rapporto è strutturato in cinque capitoli: il primo, introduttivo, è dedicato alle caratteristiche dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi e alla qualità e natura dei dati che vengono trattati nelle pagine successive; il secondo capitolo propone una prima descrizione generale della contrattazione sociale 2010; il terzo capitolo introduce alla fisionomia delle tematiche negoziali e alla loro articolazione in varie dimensioni; mentre il quarto ne affronta i dettagli e analizza qualitativamente e in maggiore profondità alcuni temi di particolare rilevanza; l'ultimo capitolo, infine, introduce alcune domande e linee di approfondimento a proposito della contrattazione sociale in quanto pratica sindacale.

Quando non esplicitamente riportato nell'indice, le sezioni di questo rapporto sono da attribuirsi a Beppe De Sario (elaborazione dei dati, analisi dei documenti e stesura dei testi); la supervisione e il coordinamento scientifico dell'impianto d'analisi e dell'attività di ricerca sono di Maria Luisa Mirabile. Ha collaborato al rapporto Gianluca De Angelis per la parte relativa alla creazione del database, all'elaborazione statistica dei dati e ai contributi teorici per il capitolo 5.

A Maria Guidotti va un ringraziamento particolare dell'Ires per aver preso parte, nella sua funzione di responsabile Cgil dell'Osservatorio, all'attività diretta di analisi dei materiali di cui ci si è avvalsi per l'elaborazione del rapporto di seguito presentato. A Lucio Saltini, segretario nazionale dello Spi Cgil, e alla sua area di lavoro nello Spi va uno speciale ringraziamento dell'Ires per aver contribuito alle diverse fasi di impostazione, formazione e ridefinizione dell'impianto d'analisi di cui l'attività realizzata dall'Ires, dunque anche questo rapporto, si sono avvalsi.

Indice

Presentazione

Vera Lamonica

Presentazione

Carla Cantone

La contrattazione territoriale: laboratorio di politica sociale

Maria Guidotti

L'Osservatorio sulla contrattazione sociale come strumento di diagnosi e come fucina

Maria Luisa Mirabile

LA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE NEL 2010

1. Osservare la contrattazione sociale del sindacato

Dal 2009 al 2011: il percorso di avvio dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi

La base dati e la contrattazione sociale Cgil nel 2010

2. Una fisionomia della contrattazione sociale 2010: territori, soggetti, percorsi negoziali

Tipologia dei documenti

Livello territoriale

Andamento nel corso dell'anno

Parti coinvolte

Destinatari

3. Mappe della contrattazione sociale: una ricognizione generale delle aree tematiche

4. Verso una radiografia della contrattazione sociale: i contorni e i dettagli

Area 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo

Area 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva

Area 3. Pubblica amministrazione

Area 4. Politiche di bilancio

Area 5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali

Area 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo

Area 7. Politica locale dei redditi e delle entrate

Area 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità

Area 9. Politiche abitative e del territorio

Area 10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione

Area 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza

5. Osservazioni conclusive: sulla contrattazione sociale Cgil come pratica sindacale e di società

Perché la contrattazione sociale oggi

Sandro Del Fattore

La contrattazione sociale e territoriale: nuove frontiere della democrazia e della partecipazione

Alessandro Montebugnoli

Presentazione

Vera Lamonica
Segretaria confederale Cgil

Il secondo rapporto dell'Ocs offre una lettura attenta di molta parte della contrattazione sociale realizzata nel 2010 e si propone come interessante strumento a disposizione dell'organizzazione per una riflessione a tutto campo sui successi, i limiti e le potenzialità, ancora largamente inespresse, da un'attività negoziale ormai diffusa e importante, che ha trovato impulso e ulteriore definizione nel congresso e poi nella assemblea delle camere del lavoro tenuta a Chianciano nel gennaio 2011.

L'Osservatorio è uno strumento che non ha il compito di costruire proposta politica, né di indicare soluzioni ai tanti problemi già emersi, e ad altri che si presentano man mano che avanza e si approfondisce l'attacco del governo all'impianto del welfare e dei diritti. Esso ha il compito di analizzare quanto realizzato, di leggerlo criticamente e di evidenziare i terreni di maggiore problematicità, nonché i segni di crescita, di diffusione ed intensità dei risultati, come di individuare le aree su cui l'impegno delle strutture, ma anche la riflessione della Cgil, deve approfondirsi. Si può dire che l'obiettivo è stato raggiunto e che gli avanzamenti realizzati, nella metodologia, nella costruzione dei punti regionali, nella collaborazione con lo Spi, sono importanti e tali da far considerare conclusa la fase di sperimentazione ed aperta quella del consolidamento e del potenziamento, nella consapevolezza che una buona informazione su quanto avviene nella variegata realtà dei territori è indispensabile per meglio leggere le trasformazioni sociali in atto, le risposte, spesso diverse, che si costruiscono e per arricchire le conoscenze di ognuno nonché la capacità collettiva di mettere a fuoco il reale profilo negoziale dell'organizzazione e di operare per costruire significativi avanzamenti, nell'estensione come nei contenuti.

Il 2010 è stato un anno in cui la crisi ha colpito in profondità ed aggravato significativamente la condizione materiale delle persone sia sotto il profilo del lavoro, con l'aumento della disoccupazione, della precarietà e della cassa integrazione, che delle condizioni generali di vita. Le politiche del governo non hanno espresso alcuna azione di contrasto, anzi, con le misure adottate, si sono colpiti ulteriormente i redditi da lavoro e da pensione. Con i tagli alla scuola ed università, al diritto allo studio, al fondo nazionale per le politiche sociali, ai fondi per famiglia, minori, non autosufficienza, integrazione immigrati, nonché ai trasferimenti al sistema delle amministrazioni locali, si sono ridotti di fatto il quadro delle tutele sociali e delle protezioni offerte dalla rete dei servizi.

Gli effetti di questa politica, che si stanno manifestando in tutta la loro drammatica evidenza nell'anno in corso e che ancor più vedremo nel 2012, proprio nel 2010 hanno cominciato a mettere in seria discussione tutto il sistema del welfare locale così come lo abbiamo conosciuto, seppure con tante insufficienze, finora. Siamo in presenza, infatti, di un salto non solo quantitativo – il numero di prestazioni e servizi – ma anche qualitativo, dal momento che la riduzione dei trasferimenti spinge alla ricerca di soluzioni non sempre adeguate ed incoraggia il perseguimento di modelli privatistici e caritatevoli che come primo effetto abbassano il livello di qualità, comprimono i costi e le tutele del lavoro, aumentano i costi a carico dei cittadini.

In questo contesto, come testimoniano gli accordi analizzati, la contrattazione sociale è stato un potente strumento che, pur in un'ottica generalmente "difensiva", ha tuttavia lavorato, quasi sempre unitariamente con Cisl e Uil, a proseguire ed estendere gli accordi in difesa ed integrazione del reddito già avviati nel 2009 e a difendere le condizioni di vita di lavoratori e pensionati, senza rassegnarsi

all'ineluttabilità dei tagli e provando anzi a misurarsi con l'esigenza di approfondire la ricerca e la proposta sulle modalità per reperire ulteriori entrate aggredendo evasione, sprechi e costi impropri. A questo fine, di recente, abbiamo anche provato a fornire ulteriori strumenti (vedi documento Isee) per rendere più intenso ed approfondito questo oramai centrale filone di lavoro, necessario per impedire che si riducano i margini della contrattazione proprio quando crescono ulteriormente e si fanno più complessi e differenziati i bisogni sociali.

I temi trattati negli accordi e nelle piattaforme sono molto ampi ed anche se la maggiore concentrazione di essi riguarda le voci del welfare e della spesa delle famiglie per tasse locali, tariffe, rette, assegni di cura, infanzia, casa, ciò conferma l'intreccio, sempre più presente, con le politiche generali di sviluppo e governo del territorio. E' un dato del più generale contesto di difficoltà se alcune voci strategiche, quali l'immigrazione o la condizione dei giovani, pur essendo presenti, non manifestano l'estensione che sarebbe necessaria. In questa direzione bisognerà costruire un impegno molto maggiore anche per la consapevolezza che, nelle condizioni sociali date, il welfare non si difende mantenendo lo stato di cose presenti, ma agendo per una progressiva pratica di inclusione e di estensione della cittadinanza anche come capacità sindacale di trasformare domande inesprese e bisogni emergenti in pratica di costruzione di nuove piattaforme e di nuova capacità di rappresentanza.

Gli accordi anti-crisi, a sostegno di lavoratori in mobilità o cassa integrazione, hanno tenuto; nel senso che si sono rafforzati ed estesi, in continuità con quanto era avvenuto l'anno precedente, ed è da notare che sono più numerosi ed importanti gli accordi che riguardano forme di sostegno al reddito o di politiche per formazione ed inserimento o reinserimento lavorativo per figure di lavoro atipico, anche se, a fronte dell'ostilità del governo verso politiche di coperture per queste figure, è stato spesso difficile anche individuare percorsi negoziali e di rappresentanza che producessero risultati veri di coinvolgimento. In questo quadro ha continuato ad essere praticato abbastanza diffusamente l'uso dell'Isee attualizzato come strumento indispensabile per garantire equo accesso ai servizi ed alla compartecipazione alla spesa.

Ad ulteriore conferma delle innegabili difficoltà generali emerge la non sostanziale crescita quantitativa degli accordi con i comuni sui bilanci di previsione, a fronte della sottolineatura, proveniente anche dalla valutazione politica delle strutture, del livello intercomunale o sovracomunale come dimensione più adeguata per la contrattazione di linee di indirizzo e organizzazione dei servizi. Dimensione che diverrà sempre più obbligata per la polverizzazione della realtà comunale e per la fase che si apre di attuazione del federalismo municipale che imporrà ampie rivisitazioni e porrà, per il modo in cui è stato concepito, nuovi problemi e nuove criticità.

Importanti gli accordi di carattere regionale, per la valenza politica dei temi affrontati, a partire dalla sanità, la cui condizione ha raggiunto livelli di insopportabile criticità nelle regioni sottoposte a piani di rientro, e per le problematiche che aprono anche in rapporto all'esigenza sempre più avvertita di un maggiore raccordo tra realtà locali e regioni sia dal punto di vista istituzionale sia da quello del nostro versante organizzativo. Gli accordi veri e propri non rendono conto, a questo livello, della complessa, ricca ed articolata attività di confronto che con le regioni si svolge e che riguarda oramai pressoché il complesso delle materie di competenza, a partire dalle politiche di sviluppo, e che interessa governi regionali di diversa espressione politica. Questa attività non sempre sortisce un accordo come effetto e tuttavia è espressione di un lavoro di definizione di obiettivi e di ricerca di soluzioni ai problemi molto ampio e diffuso, anche a testimonianza della importante rete di relazioni politiche, imprenditoriali, associative, di cui la Cgil è protagonista e che non rende affatto l'immagine di organizzazione isolata ed al margine dei processi decisionali che viene dipinta. Questa rete di relazioni è tanto più importante e significativa al livello territoriale, dove la Cgil è anche promotrice oltre che partecipe di una rete ampia di movimenti, associazioni, volontariato e persino fondazioni, istituzioni culturali e tanto altro.

Tutto ciò conferma l'essere la Camera del lavoro, insieme alla rete capillare delle Leghe Spi, la dimensione ottimale per l'organizzazione e la promozione della contrattazione sociale, e la dimensione confederale l'unica in grado di cogliere l'intreccio dei bisogni e le novità dell'organizzazione sociale, l'esigenza di dar voce a tutti i soggetti e di impedire la corporativizzazione possibile e la stratificazione dei diritti, nonché di praticare la dimensione della cittadinanza in una fase in cui tutto è reso più difficile dalla crisi e dalla risposta politica alla crisi che c'è in campo.

L'assemblea di Chianciano ha reso chiara questa impostazione e rilanciato questa prospettiva. La riflessione in atto sulla contrattazione e sulla sua centralità nella strategia della Cgil ha posto la contrattazione sociale al centro di una rinnovata elaborazione sulla stessa natura del sindacato e sul modello di confederalità che ci contraddistingue.

Ciò apre in maniera più stringente anche rispetto al passato più recente domande e problemi solo in parte nuovi ma che vanno affrontati con più determinazione ed anche con sperimentazioni più avanzate. In particolare si pongono i due temi che hanno caratterizzato la discussione di Chianciano in rapporto alla contrattazione sociale: la partecipazione e l'intreccio con la negoziazione di categoria, nazionale ed aziendale/territoriale.

Nei commenti inseriti nel rapporto sul tema della validazione democratica e della costruzione di nuove modalità partecipative sono contenuti contributi molto interessanti. Per la Cgil la partecipazione, da costruire in maniera sempre più larga, è non solo un'astratta quanto importante affermazione di valore, ma è la condizione perchè piattaforme ed accordi costituiscano, di per sé, un processo attraverso il quale cresce la coesione, la costruzione della domanda sociale, l'individuazione delle priorità e con questo il discorso pubblico sulla comunità e sulla sua capacità di autocostruzione. E' una modalità relazionale anche con gli altri soggetti organizzati e pone il tema di come cresce la modalità del governo partecipato e di come i corpi sociali intermedi possono accrescere e non rendere residuale il proprio ruolo. Per noi è anche una sfida, perchè parla alla qualità della politica, ma soprattutto perchè attiva le immense potenzialità della Cgil di fare rete e di intrecciare, anche in forma nuova, l'azienda con il territorio, la centralità del lavoro con l'universalità e la cittadinanza. Bisognerà aprire concrete fasi di sperimentazione, anche in questo valorizzando le realtà associative, a partire da quelle di diretta emanazione della Cgil, nonché il tessuto delle Leghe Spi.

Così come la connessione tra posto di lavoro e territorio è sempre più fondante della capacità di rappresentare le molteplici sfaccettature in cui si articola la condizione del lavoro e della produzione del reddito; ciò vale in primo luogo per il lavoro frammentato e disperso dei servizi privati e della piccola e piccolissima impresa e per l'universo del lavoro atipico e discontinuo che senza la tematizzazione di una nuova qualità della protezione sociale risulta sempre più debole ed anche più difficile da rappresentare. Dalla formazione alle politiche di conciliazione, ai trasporti, al tempo pieno, agli orari, all'organizzazione stessa delle città, qui passa un terreno di impegno che ha bisogno di una maggiore confederalità, nel senso anche di una sempre più stretta rete di lavoro comune tra strutture camerali e di categoria. Vale anche per l'esigenza, sempre più avvertita, di leggere meglio il cosiddetto welfare contrattuale, soprattutto nella sua dimensione aziendale e territoriale, e di non continuare a viverlo come del tutto separato dall'organizzazione del territorio, dagli standard di qualità, da forme di coordinamento e di integrazione con la rete dei servizi; aspetti senza i quali, specie in caso di elargizioni unilaterali dell'impresa neanche contrattate, il rischio è che passino anche forme di sostituzione di prestazioni pubbliche che renderebbero il nostro welfare sempre più marginale, sregolato e frammentato. Questa è anche una delle porte attraverso cui può crearsi, anche dentro il mondo del lavoro, una crescita di consenso intorno ai modelli di sindacalismo "gestionale" di cui tanto si parla e che sono ovviamente alternativi alle nostre scelte strategiche.

Un ultimo tema, ma non per ordine d'importanza, riguarda l'esigenza che sempre più nella contrattazione sociale emergano i temi legati al lavoro pubblico, oggi in particolare difficoltà per effetto del blocco della contrattazione e dei tagli sugli organici. Una battaglia per la riorganizzazione delle amministrazioni, per la valorizzazione delle professionalità, per la difesa delle funzioni pubbliche è sempre stata parte delle nostre piattaforme e la presenza spesso, insieme allo Spi, della Fp nelle delegazioni trattanti rende conto dell'attenzione e dell'impegno. Ma è necessario che questa pratica si allarghi e si leghi anche alla nuova valenza che la questione assume in presenza di un processo necessario di reperimento di risorse e di costruzione della macchina del federalismo, specialmente nel sud del Paese, dove il carattere ancora fortemente inadeguato dell'amministrazione costituisce, insieme a quello della qualità delle classi dirigenti e degli amministratori, una delle principali strozzature allo sviluppo ed uno dei campi di maggiore resistenza al potenziamento della qualità del governo locale e delle risposte offerte ai cittadini.

Presentazione

Carla Cantone
Segretaria generale Spi-Cgil

Il 2010, anno al quale è dedicato questo secondo rapporto sulla negoziazione sociale, è stato un anno davvero difficile per noi. Mentre la crisi economica mostrava i suoi effetti più pesanti il governo nazionale non solo ha rinunciato ad ogni intervento di sostegno dei redditi e delle attività produttive ma ha anche adottato una manovra economica che, in luglio, ha tagliato drasticamente le risorse degli enti locali per gli anni a venire. Così Comuni e Regioni (soprattutto i primi) hanno dovuto rivedere con attenzione sia la propria spesa ordinaria che la propria programmazione.

Dunque chi ha tentato di discutere con Sindaci e Presidenti di regione rivendicando politiche di sviluppo e tutele sociali si è trovato di fronte interlocutori in difficoltà. Se a questo aggiungiamo che la prima parte dell'anno ha visto l'organizzazione tenere il suo Congresso nazionale, rallentando l'iniziativa nel territorio, si comprende come questo Secondo rapporto faccia riferimento ad una annata davvero particolare.

Di fronte a questo stato di cose lo Spi ha lavorato affinché la crisi e le scelte del Governo non interrompessero lo sforzo negoziale delle Leghe e dei territori, ritenendo che proprio una situazione così difficile imponga equità e rigore. Fin dall'estate abbiamo dunque indicato una "linea" ed alcune proposte operative. La *linea*: il Governo ha adottato una politica economica e sociale sbagliata, dobbiamo evitare che quella scelta sia seguita passivamente dagli enti locali e dalle regioni, e dunque dobbiamo preoccuparci non solo degli obiettivi rivendicativi ma anche delle risorse disponibili. Che possono essere individuate nelle risorse "nascoste" dall'evasione fiscale, dagli sprechi e dalle inefficienze, oltre che dal mancato utilizzo di risorse comunitarie. Non stiamo parlando di piccole cose: se la Corte dei Conti stima in oltre 200 miliardi le risorse sottratte da evasione, sprechi e corruzione, come possiamo accettare che si dica che mancano i soldi per le politiche sociali, scolastiche e di sviluppo? Abbiamo accompagnato questa posizione con alcune proposte operative, a partire dalla richiesta di un diffuso utilizzo dei "patti anti-evasione" e da una rinnovata pressione per superare i limiti del localismo e per promuovere una collaborazione più efficace tra risorse pubbliche e risorse del privato sociale.

L'esame dei materiali raccolti nell'Ocs racconta di questo sforzo e testimonia la ricchezza di una iniziativa sindacale davvero molecolare (quindi invisibile ad uno sguardo lontano) ed il suo intervento su una realtà in forte trasformazione. Una ricchezza confermata anche dalla rilevazione che, come Spi, abbiamo svolto anche sui primi mesi del 2011. Chiedendo ai territori il quadro della contrattazione in atto abbiamo verificato la presenza di non meno di 800 tavoli di confronto e la stipula di diverse centinaia di intese. Sono emerse le difficoltà di relazione con le altre organizzazioni sindacali, con la conferma che, quando ci sono problemi (e per fortuna non sono frequenti) questi non hanno origine nei contenuti sindacali ma nella relazione con le controparti e con la politica. E' il caso di Roma, ove le altre organizzazioni hanno sottoscritto una intesa separata a seguito di una proposta della controparte non contemplata dalla piattaforma unitaria. E' il caso di altri territori ove abbiamo registrato disinteresse al confronto o addirittura indisponibilità a sottoscrivere intese indipendentemente dall'esito dei negoziati. E tutto questo mentre a livello nazionale si dichiarava l'indisponibilità ad una pressione comune sul Governo indicando per l'iniziativa unitaria la sola vertenzialità locale. Pochi casi, che per

quanto ci riguarda non costituiscono motivo per indebolire la ricerca di un lavoro unitario che continuiamo a ritenere essenziale per la tutela e la rappresentanza delle pensionate e dei pensionati.

In ogni caso assistiamo, insieme alle difficoltà ed alle contraddizioni, ad alcune novità che ci sembrano importanti e che sono il frutto del nostro lavoro.

La prima novità, rispetto ad un passato non troppo lontano, è nella crescente confederalità della contrattazione sociale territoriale. L'esigenza di affiancare alla contrattazione nei luoghi di lavoro una diffusa contrattazione sociale territoriale è stata ampiamente discussa nella Conferenza di Organizzazione prima e nel Congresso poi. Di questa esigenza lo Spi, che si esercita in questa attività dall'atto della creazione delle leghe dei pensionati, è stato ed è un convinto sostenitore. Per noi non si tratta solo di "affidare" alla rappresentanza confederale problemi e strumenti che non possono essere affrontati da singole categorie, si tratta anche di fare in modo che la rappresentanza confederale mantenga radici solide nelle diverse rappresentanze che compongono la confederalità. Per questo abbiamo parlato di "co-titolarità" delle vertenze: il problema non è sostituire una sigla (Spi) con un'altra (Cgil), ma fare in modo che l'iniziativa confederale veda il protagonismo degli anziani e dei giovani, delle donne e dei migranti, delle categorie e dei servizi di tutela individuale promossi dal sindacato. Sapendo che alcuni di questi soggetti sono organizzati con strutture di rappresentanza "generale" (i pensionati) ed altri di categoria, che alcuni ottengono voce attraverso forme organizzative informali (coordinamenti, o altro) o con incarico attribuito dagli organismi confederali (servizi di tutela), ma che anche queste diverse forme organizzative possono e devono portare il proprio contributo in una attività di rappresentanza importante, la cui democrazia è inevitabilmente più complessa di quella praticabile in un luogo di lavoro o in una categoria.

Il crescente investimento della Cgil nella contrattazione sociale territoriale è dunque una buona notizia, sulla quale lavorare molto per trarne le evidenti potenzialità. Nell'ambito di questo investimento lo Spi porta un po' della sua esperienza, porta la sua natura di "sindacato generale" di una condizione di cittadinanza specifica e vulnerabile, porta la sua disponibilità a portare la voce confederale nei piccoli comuni e nei luoghi ove la Cgil non può essere presente.

Di questa confederalità abbiamo bisogno, così come della partecipazione dei lavoratori e delle loro categorie alla contrattazione sociale. E' stato questo l'obiettivo del direttivo nazionale dello Spi con la presenza della Cgil e di tutti i Segretari generali delle categorie degli attivi. Un evento importante ed utile per noi e per tutte le categorie.

La Cgil è impegnata in una dura lotta per riconquistare il diritto dei lavoratori a discutere della propria condizione e per affermare politiche di uguaglianza ed inclusione sociale. Una lotta che passa attraverso difficili esperienze di ogni categoria (sino alle vicende emblematiche della Fiat, della Fiom, della Filcams, della Flc, della Fp e di altre categorie), ed uno sciopero generale che ha segnalato una adesione superiore a quella che è la normale platea di iscritti alla Cgil. Anche per noi è decisiva quella battaglia, perché se il lavoro non è tutelato non è tutelata nemmeno la vecchiaia, quella attuale e quella futura. Esiste un nesso inscindibile tra diritti nel lavoro e diritti di cittadinanza, ma questo legame non emerge automaticamente. Anzi: la cultura politica e gli interessi economici dominanti puntano a mettere gli uni in contraddizione con gli altri, dicendo ai giovani che la loro condizione è aggravata dai privilegi degli anziani, ai consumatori che i prezzi dipendono dal costo del lavoro, agli utenti dei servizi che i loro disagi dipendono dai fannulloni, ai cittadini che i limiti allo sviluppo sono causati dall'eccesso di diritti nel lavoro. Noi sappiamo che non è così, per questo siamo così presenti a sostegno dell'iniziativa confederale, e siamo interessati a studiare insieme alle categorie ed alla Cgil le forme di una relazione più forte tra contrattazione sociale nel territorio e contrattazione di secondo livello nei luoghi di lavoro. Penso, ad esempio, che meriterebbe un approfondimento specifico il tema delle "Fondazioni di comunità", istituite o evocate con scarsa fortuna a Milano, Roma e Bologna, che

forse possono (se opportunamente concepite) offrire spazi di convergenza tra contrattazione di secondo livello e contrattazione sociale territoriale.

La seconda novità che mi sembra di poter indicare (accanto al diffondersi dei “patti anti-evasione” a cui già ho fatto riferimento, che pretenderanno una nostra iniziativa che va ben oltre l’episodico confronto con enti locali e regioni, per renderli efficaci) consiste in una iniziativa per l’equità più incisiva che nel passato. Se in passato la tutela dei redditi fissi era limitata alla negoziazione di scaglioni di reddito a cui concedere tariffe ridotte, con un intervento dunque limitato nelle dimensioni e negli ambiti di applicazione, ora la nostra pressione per un utilizzo dell’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) che sia posto a fondamento di una partecipazione graduata alle spese dell’intero sistema di welfare, senza “gradoni”, si somma ad una sempre più forte richiesta che anche il sistema fiscale locale sia rispettoso del criterio di progressività nell’imposizione. Per entrambi questi strumenti di equità scontiamo limiti legislativi e di sistema che dovranno vederci mobilitati, contro un’evasione fiscale che rischia di vanificare l’efficacia dell’Isee e contro una normativa fiscale che consente agli enti locali di esentare quote di reddito ma non di diversificare scaglioni ed aliquote impositive.

Certo, queste novità (positive) non sono state in grado nei mesi scorsi di invertire una tendenza pericolosa per il sistema di welfare: la tendenza a ridurre i servizi sostituendoli (qualche volta) con emolumenti economici parzialmente risarcitori, o delegandone la gestione ad un terzo settore sempre più povero di risorse. Le realtà regionali ove le logiche di programmazione e di integrazione della legge 328/2000 sono ancora praticate sono poche, e sottoposte alle terribili difficoltà della riduzione delle risorse sociali derivanti dal bilancio nazionale e dai piani di rientro dai deficit sanitari. In alcune realtà proprio le difficoltà di bilancio stimolano nuovi processi di integrazione territoriale e di programmazione, ma in altre questa strada è di fatto abbandonata. Se non riparte una politica nazionale sui grandi temi della casa, della non autosufficienza e del sistema formativo, supportata da una riforma fiscale che ricostruisca progressività nella contribuzione ed aggredisca davvero l’evasione fiscale, sarà difficile sperare in evidenti miglioramenti del sistema di protezione sociale.

Per quanto ci riguarda poniamo la contrattazione sociale territoriale a sostegno dell’iniziativa nazionale, e viceversa. Per noi “federalismo” è questo: non chiusura nel locale, non frantumazione dei diritti e dei doveri, ma una politica nazionale resa possibile anche dall’esercizio di responsabilità locali. A sostegno di questo difficile lavoro dobbiamo investire in formazione ed in informazione. Formazione sulle competenze di base (come si fa la contrattazione sociale) e sulle competenze specifiche (quali politiche fiscali, sociali, sanitarie, scolastiche, sono necessarie per uno sviluppo di qualità, cioè sostenibile sotto il profilo sociale ed ambientale?). Ed informazione per chi svolge questo difficile ruolo di rappresentanza e per chi ha diritto di vedere la propria condizione correttamente rappresentata nel tavolo negoziale nel quale questa è discussa. Per i primi, i sindacalisti che ad ogni livello gestiscono processi negoziali con le controparti, oltre all’Osservatorio sulla Contrattazione Sociale (ormai disponibile) stiamo attivando un altro strumento: una *banca dati sui bilanci di tutti i comuni e di tutte le regioni* italiane. Permetterà ad ogni utente di verificare la condizione economica e l’utilizzo delle risorse degli enti, di fare confronti tra enti diversi e di vedere nel tempo come è cambiata la loro situazione. Per i secondi (i cittadini, gli iscritti e le iscritte) i nostri siti internet devono e possono aumentare ancora la possibilità di offrire informazione e documentazione.

Queste riflessioni, pur nella loro parzialità, già delineano il lavoro che ci attende. Ma testimoniano di un lavoro importante già fatto e già disponibile. Limiti? Sì. La contrattazione sociale territoriale ne ha ancora tanti. Lavoro inutile? Sicuramente no, per le risorse spostate (che ora possiamo cominciare a quantificare, ma non sono certamente insignificanti) e per la democrazia di questo nostro Paese. Possiamo ben dire che nell’ambito di una azione di governo che per forza di cose porta gli amministratori di ogni tendenza a confrontarsi con operatori economici e cittadini dagli interessi più

disparati, senza questo nostro lavoro i pensionati ed i lavoratori non avrebbero modo di portare il proprio punto di vista ai propri amministratori.

Abbiamo fatto questo lavoro con una relazione ancora troppo scarsa con le persone che rappresentiamo? Sì, per questo dobbiamo migliorare. Ma stiamo conquistando il diritto dei lavoratori e dei pensionati di discutere con le proprie istituzioni locali e nazionali, di fiscalità, equità, politiche di sviluppo, servizi. Un fatto importante, tanto più in tempi nei quali le classi dirigenti vorrebbero ridurre la democrazia all'esercizio periodico del voto.

Abbiamo portato l'iniziativa sindacale "oltre" la sua sfera di competenza, sconfinando nei territori della rappresentanza politica? No. Perché nella storia della Cgil (ma lo stesso vale per altri sindacati) la rappresentanza non si è mai esaurita nella tutela nel luogo di lavoro, e se guardiamo al futuro, il legame tra diritti nel lavoro e diritti di cittadinanza diventerà sempre più importante.

I diritti di cittadinanza che una buona politica deve porre a fondamento di uno sviluppo sostenibile non nascono sotto un cavolo, sono il frutto di una complessa mediazione sociale che la politica deve promuovere dando voce ai tanti soggetti interessati. Questo ci ha detto pochi giorni fa uno studioso come Amartya Sen. Noi ne siamo convinti, lavoriamo affinché se ne convincano anche le Istituzioni di questo nostro Paese.

La contrattazione territoriale: laboratorio di politica sociale

Maria Guidotti
Coordinatrice del Comitato di indirizzo dell'OCS

Il secondo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale evidenzia una significativa attività di contrattazione unitaria, nella quale il territorio si evidenzia sempre più come elemento centrale per la tutela del reddito dei lavoratori/trici, dei pensionati/e a difesa dei diritti e delle condizioni di vita delle persone.

Il rapporto si basa su un qualificato gruppo di 439 documenti, tra piattaforme ed accordi, tutti unitari, così come lo è la contrattazione sociale a partire dai livelli regionali. Il profilo prevalente è “difensivo”, cioè impegnato a mantenere qualità e quantità dei servizi e delle prestazioni. Difatti, con la crisi in atto e i pesanti tagli ai finanziamenti delle politiche sociali, non poteva che essere così: mettere a posto i bilanci dello Stato ha un costo, molto spesso questo costo lo paga il welfare.

Dal 2008 ad oggi i dieci principali canali di investimento (dal fondo per l'affitto, a quello per i servizi all'infanzia), hanno subito una riduzione del 78,7%: dai 2 miliardi e 527 milioni stanziati quattro anni fa, si è passati ai 538 milioni di oggi. Alcuni capitoli di spesa sono stati semplicemente azzerati: il fondo per i non autosufficienti, per esempio, l'anno scorso aveva ottenuto 400 milioni di euro, quest'anno non è stato rifinanziato. Stessa cosa per i servizi all'infanzia: dai 100 milioni dell'anno scorso (investimenti che il governo aveva finalizzato soprattutto all'apertura di nuovi asili nido) si è passati all'azzeramento per il 2011. Il fondo per le politiche sociali, che è un po' il padre di tutti i fondi, ora può contare su meno di 274 milioni, solo tre anni fa erano il triplo.

Ma, accanto alla negoziazione condizionata da questa pesantissima situazione economica, non sono da sottovalutare le tendenze innovative, che, comunque, emergono.

A titolo di esempio:

- la tipologia dei soggetti coinvolti: non compaiono solo le istituzioni pubbliche, ma il terzo settore, le fondazioni, molti soggetti rappresentanti del sistema produttivo, a testimonianza della necessità di tavoli di concertazione più ampi e partecipati, per poter valorizzare e mettere in rete tutte le risorse disponibili, in attuazione di un corretto principio di sussidiarietà, che non si pone in alternativa al sistema pubblico, ma, anzi, ne allarga gli spazi e lo pretende “più competente” nel promuovere lo sviluppo complessivo del territorio;
- di particolare interesse alcuni “patti per lo sviluppo territoriale” che coniugano politiche industriali, sociali, dell'istruzione, dell'ambiente, per definire un nuovo profilo socio-economico del territorio e rilanciarne la crescita;
- significativa la presenza delle problematiche relative all'ambiente, sia negli aspetti di “difesa” che di riorganizzazione del territorio, la promozione del risparmio energetico, politiche di incentivazione di esperienze di “filiera corta”, intese sia come nuove opportunità di lavoro che come strumento di calmieramento prezzi, nonché di consumo responsabile;
- rilevante l'attenzione alle modalità e condizioni di accesso ai servizi, anche con esperienze innovative nell'applicazione degli strumenti di selettività per godere di prestazioni gratuite o agevolate, soprattutto in relazione all'Isee (Indicatore di situazione economica equivalente), o nella richiesta della unicità delle “porte di ingresso” al sistema dei servizi e della

“unitarietà” della cosiddetta “presa in carico” come condizione per servizi integrati e possibilità di progetti personalizzati di assistenza e cura.

In questa prospettiva la qualità della presenza negoziale del sindacato diventa dirimente per la qualità stessa della democrazia e dei processi partecipativi che essa presuppone. E’ necessario studiare la realtà, avere lo sguardo attento sui problemi per poter individuare soluzioni, fare in modo che la realtà, spesso ingiusta, non appaia come l’unica possibile, la valutazione della “giustizia” deve tener conto delle condizioni reali delle persone in termini di opportunità di realizzare le proprie aspirazioni e il proprio progetto di vita. Dobbiamo essere consapevoli che si sono rotti i fondamenti del compromesso sociale che ha retto fino a qualche anno fa la moderna società capitalistica e la cosiddetta “economia sociale di mercato”, con lo sbriciolamento della sua base morale. Oggi la grande sfida è: quale nuovo “compromesso sociale” si può e deve ricostruire? Su quali basi etico-politiche?

Se, in estrema sintesi, questo è il punto, il tema della partecipazione è cruciale sotto diversi punti di vista: dal ricreare nella sfera politica le condizioni di un processo decisionale più aperto e democratico alla restituzione di protagonismo ai cittadini, per la costruzione di una società inclusiva, per la valorizzazione delle risorse esperienziali e di competenze di ciascuno. Ciò pone il nodo della rappresentanza come una sorta di crocevia e di preconditione per una società composta da donne e uomini animati da passione civica, senso del diritto e consapevolezza delle responsabilità, dalla capacità di uscire dal proprio esclusivo interesse personale e di sentirsi parte di un’azione collettiva, consapevole del fatto che il proprio benessere non dipende dalla darwiniana competizione individuale giocata sull’arena del mercato ma dal contribuire a una società pluralistica, equa, capace di dialogo e di riconoscimento inclusivo delle differenze economiche, culturali, etniche, religiose che diventano opportunità di crescita e di sviluppo.

È ormai da tempo evidente che la profonda crisi che investe il Paese non ha una natura esclusivamente finanziaria, essa è anche sociale, valoriale, etica. Si deve far ripartire l’economia che deve darsi nuove regole ed obiettivi, ma nello stesso tempo è necessario ricostituire un modello sociale che faccia della cittadinanza e quindi dei cittadini, e dei diritti di ognuno in qualsiasi condizione, il proprio asse centrale; perché multiculturalità e laicità abbiano nella quotidianità, nelle scelte politiche, amministrative un coerente senso compiuto.

Le insicurezze, il senso di precarietà, si combattono dando alle persone concrete prospettive di futuro, un futuro che torni ad evocare la possibilità di un progetto di vita, di miglioramento delle proprie condizioni e non uno spaventevole senso di vuoto e di incertezza. E’ necessario ricreare senso civico e responsabilità condivisa come anticorpi dell’individualismo e dell’egoismo che si traducono in abbandono e marginalità per i più deboli.

E’ necessario ampliare la capacità di risposta ai bisogni nuovi e sempre più legati a specifiche esigenze e condizioni personali e familiari dei cittadini, a tal fine è necessario ridare centralità al territorio e alle sue potenzialità di sviluppo che insistono nella valorizzazione delle sue specifiche risorse, economiche, sociali, culturali, ed ampliare lo spazio pubblico per consentire agli attori che vi operano di poter esercitare compiutamente il proprio ruolo. Occorre immaginare, cioè, una infrastrutturazione sociale che sia capace di ritessere le relazioni necessarie a creare un ambiente “capace di nuovo sviluppo”. Questa trama di relazioni per alimentarsi e consolidarsi ha bisogno di un particolare “microclima” sociale fondato sul civismo, la responsabilità, il dialogo, la fiducia, l’ascolto, la reciprocità.

Non può essere solo la contrattazione sociale a risolvere questi problemi, ma certo il suo contributo non è marginale, a condizione che l’investimento di pensiero, energie, intelligenza, sia all’altezza degli obiettivi che vogliamo conseguire.

L'Osservatorio sulla contrattazione sociale come strumento di *diagnosi* e come *fucina*

Maria Luisa Mirabile
Ires

Non sono trascorsi molti anni da quando una delle più autorevoli studiose del sistema italiano di relazioni industriali introduceva un'analisi dell'esperienza di contrattazione dei diritti di cittadinanza da parte del sindacato pensionati della Lombardia come "nuove frontiere per la rappresentanza sindacale". Da quelle pagine emergeva come per il sindacato si trattasse ormai non più solo "di continuare a specializzarsi al meglio nella salvaguardia di retribuzioni e di condizioni di lavoro, ma di ampliare il raggio d'azione alla tutela dei diritti di accesso e godimento dei benefici dello stato sociale, e quindi della salvaguardia, in senso più generale, del reddito di cui possono disporre i lavoratori-cittadini" (I. Regalia, a cura, "Negoziare i diritti di cittadinanza", F. Angeli, Mi., 2003; pag. 14). Affermazioni ovviamente più che condivisibili, e tanto condivise da risuonare, pure nel breve lasso di tempo intercorso da allora, come antefatti largamente metabolizzati nella consapevolezza sindacale sul senso e il valore della contrattazione sociale territoriale in quanto componente non residualistica della sua azione complessiva.

Al di là infatti di quanto gli anni successivi abbiano portato in termini di involuzione del tracciato e della spinta innovativa dell'inizio degli anni 2000 – che con la legge 328 di riforma del sistema di interventi e servizi sociali tratteggiava in termini di un nuovo impianto universalistico, inclusivo e partecipativo – resta impresso nella coscienza di tutte le forze progressiste, ivi compreso naturalmente il sindacato, che l'azione diretta nei territori da parte della cittadinanza, delle sue organizzazioni e associazioni di rappresentanza, rimane una delle chiavi di definizione di reali condizioni di cittadinanza sociale per tutti.

Di questo 'mandato' il sindacato è profondamente intriso e partecipe e di ciò è sintomo, fra gli altri, questo secondo *Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale* della Cgil e dello Spi. Non soltanto per il fatto – pure significativo, data la complessità dell'impresa – che un tale progetto sia stato concepito e realizzato, ma per l'intenzione di auto-lettura che emerge in filigrana dai risultati del progetto fin qui compiuto, oggetto di questo secondo Rapporto. In tal senso si potrebbe quasi dire che queste pagine costituiscano in qualche modo soprattutto una radiografia dell'azione sindacale. E come in tutte le radiografie (non esistono radiografie integrali), anche in questo caso l'oggetto d'indagine coincide con una parte del corpo.

E' certo infatti che dai risultati sia pure inevitabilmente parziali e disomogenei che il Rapporto fornisce, emergono numerosi aspetti di interesse che delineano un imponente coinvolgimento dell'organizzazione sindacale complessivamente intesa in questo ambito d'impegno e d'iniziativa. Dalla lettura dei dati forniti dal Rapporto si evince con facilità l'importante cambiamento culturale e strategico avvenuto dai primi anni 2000 ad oggi nel sindacato circa le sue possibilità di ruolo e che il Rapporto prima di ogni altra cosa testimonia: l'azione di contrattazione sociale nei territori è passata dall'annunciato al fisiologico. Potrà questo tratto ancora accrescersi e divenire nel tempo fattore identitario del sindacato in quanto tale? E in che misura l'Osservatorio potrà favorire, grazie ad un potenziale correlato di azione riflessiva dello strumento, lo sviluppo e il consolidamento di questo connotato per il sindacato? Difficile, in questa fase di crisi economica, sociale e del welfare pubblico,

dare risposte a domande che dipendono da un insieme di fattori e variabili oggi certamente alquanto indipendenti dalle sole volontà soggettive delle singole parti in causa.

Ritornando dunque all'Osservatorio in quanto tale, grazie ad esso si può essere oggi consapevoli che il sindacato esprime una importante capacità di presenza negoziale nei territori, chiaramente testimoniata da una mole considerevole e crescente di informazioni originali rilevate ad hoc. Una mole di informazioni che sotto il profilo tecnico – come si conviene ad ogni Osservatorio reale – è caratterizzata da sistematicità, regolarità intertemporale e tempestività adeguata. Una base informativa realmente centrata su una serie di indicatori-chiave dell'azione di contrattazione sociale del sindacato, quali in effetti sono (citando solo le dimensioni emergenti) il numero e le diverse tipologie dei documenti prodotti, gli andamenti temporali e la frequenza dei livelli a cui la contrattazione viene sviluppata, la ricchezza e l'articolazione delle relazioni sia di partnership sia di tipo antagonistico intrattenute nei territori, la tipologia e la scalarità delle materie trattate.

Come è già noto (cfr. il precedente Rapporto), ciascun item della griglia di classificazione attraverso cui ogni documento è stato scandito per specifici contenuti, e quindi codificato, è stato individuato grazie alla collaborazione dei vari soggetti a vario titolo coinvolti nell'impresa. Il lavoro di progettazione e di costruzione ha visto costantemente impegnati e coinvolti la Cgil, lo Spi e l'Ires che hanno infatti condiviso un processo sinergico e costante di scambio basato sulla messa in comune e l'integrazione delle specifiche prospettive e competenze. Un processo indispensabile innanzitutto a definire l'ossatura di questo strumento – a partire dagli indicatori che avrebbero dovuto trasformarsi in dati – senza che mai venisse persa di vista la consapevolezza della situazione organizzativa e operativa concreta, allo stesso tempo codificata, differenziata e propria delle varie strutture regionali e territoriali, in cui la raccolta, la codifica e analisi sarebbero poi avvenute nel tempo avvalendosi anche delle indicazioni e delle modifiche da queste ultime suggerite. La minuziosità di questo processo è stata talvolta certosa, proprio alla luce della consapevolezza che ciascuno snodo della griglia di classificazione rappresentava in realtà un 'rivelatore' della fisionomia sindacale nei territori e nel sociale che l'Osservatorio ha inteso ritrarre nei suoi connotati essenziali.

Le pagine del Rapporto trattano dei risultati prodotti da questo insieme complesso di attività e di azioni di ricerca e – in questa fase ancora di consolidamento – vengono proposti secondo un approccio volutamente descrittivo. Fasi successive dell'analisi sulla contrattazione sociale del sindacato, negli anni a venire, potranno riguardarne ulteriori e diverse articolazioni. Su questo, teoricamente, le possibili ipotesi sono numerose. Alla luce degli studi sociologici esistenti, cui si fa riferimento nella parte conclusiva del rapporto, potrebbe essere possibile definire monitoraggi e analisi innanzitutto sui processi di contrattualizzazione delle politiche sociali, visti nella prospettiva sindacale e capaci di porre l'attenzione su numerosi altri fattori correlati. Si potrebbero infatti definire profili d'analisi di tipo contestuale (sulla corrispondenza fra i contenuti dell'azione negoziale e i profili economico-sociali e istituzionali dei territori), oppure centrati sull'impatto dell'azione intrapresa rispetto a diversi ambiti d'interesse: dalla capacità di affermazione di politiche e pratiche territoriali eque ed inclusive allo sviluppo della propria *membership*, per citare solo due fra i numerosi casi o possibilità. Ma questo tipo di evoluzioni, proseguendo un percorso che si è voluto con forza non fosse auto-referenziale nell'ottica della ricerca, dipenderà – riteniamo – dalla possibilità che esse rappresentino esperienze non episodiche, limitate alla fotografia di un determinato fenomeno in un momento dato, senza garantire un'osservazione longitudinale, l'unica in grado di evidenziare i cambiamenti nelle dimensioni spazio-temporali. L'Osservatorio costituisce, da questo punto di vista, uno strumento fondamentale per conoscere, negoziare, valutare, dare al sindacato ulteriori basi per riflettere sulla propria azione, condividere, valorizzare e diffondere esperienze e pratiche. In altri termini, una fucina potenziale di scambi e di crescita, alla cui definizione e sviluppo siamo soddisfatti di aver contribuito.



LA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE NEL 2010

1. Osservare la contrattazione sociale del sindacato

Dal 2009 al 2011: il percorso di avvio dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi

L'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi (da ora in poi, Ocs) rappresenta il compimento di un'ampia e articolata serie di attività di "osservazione" iniziata sperimentalmente con la costituzione, a partire dal 2007, dell'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi. Con l'implementazione dell'Osservatorio confederale si compierà la convergenza delle attività di raccolta, analisi e diffusione dei documenti della contrattazione sociale sindacale all'interno di un unico "sistema informativo". Tale, infatti, è la natura profonda dell'approdo costituito dall'Ocs. Al di là della definizione convenzionale prescelta di "Osservatorio", stando agli studi sull'informazione sociale il nostro strumento rientra a pieno titolo, per le caratteristiche di sistematicità, standardizzazione, integrazione orizzontale e verticale, stabilità nel novero dei sistemi informativi piuttosto che degli osservatori. Questi ultimi, infatti, corrispondono normalmente a strumenti non caratterizzati dalle prerogative appena enumerate e – al contrario – da una maggiore casualità metodologica e episodicità di osservazione e raccolta informativa. Le caratteristiche dello strumento sono infatti la dimensione nazionale e plurilivello (vale a dire un impianto di tipo integrato tra organizzazioni nazionali, regionali, sub-regionali e tra organizzazioni orizzontali) e il suo basarsi su modalità di raccolta, selezione, archiviazione/memorizzazione e analisi svolte con cadenza regolare e continuativa riguardanti informazioni qualitative pre-identificate come rilevanti ai fini dell'analisi. Queste, attraverso un processo di scomposizione contenutistica e logica vengono tradotte e rielaborate in termini di dati. Oltre che naturalmente una reportistica periodica di taglio generale e specifica per singoli temi di approfondimento – come nel caso del presente rapporto – l'Osservatorio costituisce una base di conoscenza strutturata e costantemente interrogabile utile ai fini dell'attuazione di scelte decisionali anche di natura strategica.

Attraverso il Comitato di coordinamento dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi, la prima annualità (2009) di attivazione dell'Ocs è stata dedicata, principalmente, alla progettazione del database informatico dell'Osservatorio e all'attivazione delle strutture regionali in vista dello sviluppo del percorso di coinvolgimento territoriale; tutto ciò nella prospettiva dell'implementazione e della redazione del *Primo rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale* della Cgil. L'annualità 2010 è stata quindi centrata sul completamento dell'impianto informatico dell'Ocs e sulla raccolta dei documenti prodotti nell'azione di contrattazione sociale del sindacato, accentrando tale attività a livello nazionale, attraverso l'impegno di Ires nazionale e del Coordinamento dell'Ocs.

La base dati e la contrattazione sociale Cgil nel 2010

Questo breve preambolo sulla natura dell'Osservatorio e sulle linee di attività avviate nel corso degli ultimi due anni risulta utile a chiarire le possibilità e le specificità che emergono nel rapporto e attraverso i dati presentati. Questi, si concentrano su una base dati frutto degli invii di documenti negoziali da parte delle strutture regionali Cgil – principalmente piattaforme e accordi – prodotti nel corso del 2010. Nel complesso, il metodo di lavoro ha previsto, come nel 2009, la centralizzazione nazionale della raccolta e dell'elaborazione dei dati, ma con un'estensione della base empirica, grazie a una maggiore profondità della raccolta (vi sono presenti, contrariamente all'anno precedente, anche i

documenti realizzati nei comuni non capoluogo). Inoltre, l'implementazione della piattaforma informatica di raccolta, codifica e inserimento dei dati ha consentito una più precisa analisi statistica, nonché un arricchimento delle variabili oggetto dell'analisi; difatti, il nuovo schema di classificazione delle tematiche della contrattazione sociale è stato validato e messo all'opera proprio in questa fase, dopo essere stato elaborato, discusso ed emendato nel corso del 2010. Inoltre, il completamento della scheda di inserimento ha consentito di poter svolgere l'elaborazione delle principali frequenze e operare utili incroci tra le diverse variabili, tra le quali alcune create ad hoc per l'Osservatorio confederale come ad esempio il campo "Destinatari", che consente uno sguardo più approfondito sugli orientamenti delle tematiche negoziali in relazione ai bisogni sociali.

Nel complesso, quindi, l'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi ha raccolto, analizzato, classificato e inserito nel database informatico 439 documenti della contrattazione sociale realizzati tra dicembre 2009 e dicembre 2010 compresi. Si tratta di una base dati cospicua e significativa, se messa in relazione alla contrattazione sociale realizzata nel suo complesso dalla Cgil nel corso del 2010. Vanno però precisate alcune caratteristiche dei documenti considerati, e a partire da esse può essere possibile proporre una stima su un primo dato essenziale, e cioè la quantità e la distribuzione territoriale complessiva della contrattazione sociale del sindacato. Anzitutto, nel gruppo di documenti utilizzati vi sono regioni maggiormente rappresentate di altre; questo in buona parte è dovuto al riflesso di una storica concentrazione delle attività di contrattazione sociale in alcune aree del paese, corrispondenti in particolare con le grandi regioni del centro-nord Italia. Di conseguenza, le regioni più rappresentative nel gruppo dei documenti analizzati sono anche quelle nelle quali l'attività di contrattazione sociale è più consolidata, potendo vantare un radicamento territoriale, una diffusione e una continuità nel tempo considerevoli, per quanto sottoposte anch'esse a cicli e oscillazioni dovute a diversi fattori, tra i quali il livello di iniziativa sindacale, i riflessi differenziati delle politiche nazionali sui territori, i diversi e variabili orientamenti delle amministrazioni pubbliche locali, la contingenza della crisi economica post 2008. In questo quadro, alcuni territori sono ampiamente rappresentati nel gruppo dei documenti analizzati: in primo luogo Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana, Marche, dietro cui seguono Liguria, Campania, Lazio¹.

Ciò premesso, i 439 documenti analizzati vanno raffrontati con un numero complessivo di documenti prodotti a livello nazionale, nel corso dell'ultimo anno, valutabile intorno ai mille. Difatti, per alcuni territori sono disponibili dati complessivi piuttosto precisi, frutto della raccolta sistematica che viene effettuata a livello regionale, anche attraverso specifici osservatori sulla contrattazione sociale (che raccolgono quasi esclusivamente accordi, e in alcuni casi anche verbali di incontro e quindi documenti intermedi del processo negoziale). Nel complesso, sono stati censiti dalle strutture territoriali di Cgil e Spi circa 260 documenti per la Lombardia, oltre 120 per l'Emilia Romagna, circa 115 per il Piemonte, circa 90 per la Toscana, oltre 80 per le Marche; di questi oltre la metà sono stati utilizzati nell'analisi dei dati sulla contrattazione sociale Cgil illustrata nel presente rapporto. Questo contributo quantitativo all'Ocs è reso anzitutto possibile proprio dal lavoro di osservazione, rilevazione, e diffusione già svolto dalle strutture regionali e dagli osservatori da esse costituiti nel corso degli anni più recenti, per quanto

¹ A dettare questa proporzione territoriale può aver contribuito anche il sommarsi di alcuni problemi organizzativi delle strutture regionali – ad esempio a seguito dei mutamenti di incarichi e responsabilità seguiti al XVI congresso nazionale della Cgil – alla difficoltà delle stesse strutture regionali di attingere i documenti contrattuali fino alla dimensione locale più capillare. Questi fattori hanno portato alla sottorappresentanza di alcune aree del paese – in particolar modo al centro-sud –. A tal fine, l'attività di relazione e animazione con le strutture regionali svolta dal Comitato di coordinamento è stata anche orientata a costituire e alimentare sul territorio gruppi di lavoro che potessero dare continuità all'osservazione delle attività di contrattazione sociale.

a differenti livelli di specializzazione, approfondimento e organizzazione dei dati². Va sottolineato inoltre che lo stesso Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi ha contribuito al campione di documenti qui utilizzato con diverse decine di accordi e piattaforme, ovverosia con un'alta percentuale della negoziazione sociale Spi svolta nel 2010 (in gran parte con la compartecipazione della confederazione). Senza contare che proprio l'attività di negoziazione sociale svolta in esclusiva dallo Spi-Cgil aggiungerebbe a questa stima diverse decine di accordi, in particolare nelle regioni a più alto tasso di attività di contrattazione sociale (e, in esse, con specifiche concentrazioni provinciali), come la Lombardia, l'Emilia Romagna, le Marche, la Toscana.

Considerando queste premesse e le cautele espresse a proposito dei dati non al momento presenti, ma comunque acquisibili e attingibili, si può sostenere che nel corso del 2010 la Cgil – con un forte contributo dello Spi, e in misura sostanzialmente unitaria con gli altri sindacati confederali – ha prodotto non meno di mille accordi, e pertanto azioni e percorsi di contrattazione sociale in più di mille comuni italiani.

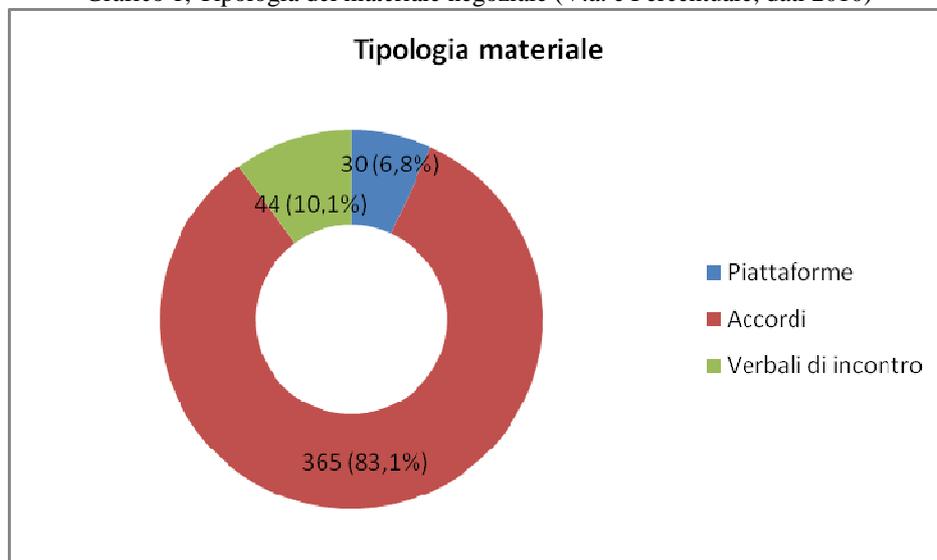
² Si tratta dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale (Cgil, Spi Fp dell'Emilia Romagna), dell'Archivio Negoziazione (Spi, Fnp e Uilp Lombardia), dell'Osservatorio della Contrattazione Territoriale (Cgil Lombardia), la Banca Dati della Contrattazione sociale Territoriale del Piemonte (Cgil e Ires Piemonte) e il costituendo Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale della Toscana (Cgil e Ires Toscana).

2. Una fisionomia della contrattazione sociale 2010: territori, soggetti, percorsi negoziali

Tipologia dei documenti

I documenti raccolti e analizzati sono stati 439. Di questi, 365 (83,1%) sono costituiti da diverse forme di accordo tra le parti sindacali e gli interlocutori istituzionali della contrattazione sociale. Sotto la voce “Accordi” sono presenti tutte le varie forme di documenti conclusivi di un percorso negoziale, sia che questo giunga al suo termine con la redazione di un documento di intesa centrato su una molteplicità di punti precedentemente discussi e negoziati, sia che rappresenti in ogni caso un’ultima tappa del negoziato, non corrispondente alla totalità dei temi posti in avvio del processo negoziale. In sostanza, sotto la voce accordi ritroviamo diverse varietà di denominazioni (Accordi, Intese, Protocolli di intesa, Verbali di intesa) che non è possibile collocare semplicemente lungo una linea compresa tra maggiore o minore completezza e ampiezza tematica o procedurale; spesso, difatti, tali espressioni sono utilizzate come sinonimi. Dal punto di vista formale, ovvero della forma testuale dei documenti, tali accordi possono mostrare una prosa e una struttura neutrale, costruita sulla falsa riga di norme e regolamenti istituzionali (linguaggio impersonale, complessa strutturazione per punti e capitoli), ma possono anche basarsi su un discorso maggiormente variegato, che alterna punti di accordo a verbalizzazioni delle rispettive posizioni, rimaste in sospeso o lontane da un punto di accordo.

Grafico 1, Tipologia del materiale negoziale (V.a. e Percentuale, dati 2010)



Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Se oltre l’80% dei documenti raccolti è rappresentato da accordi, vi è una parte molto più contenuta che va sotto la voce “Resoconti e verbali di incontro” (10,1%); questa espressione sta a indicare le verbalizzazioni di incontri tra le parti sindacali e quelle istituzionali, e comunque tutti quei documenti che si collocano nel mezzo del percorso negoziale. Come per il caso degli accordi, anche in quello dei verbali di incontro non tutti i documenti classificati sotto questa voce recano effettivamente il titolo di “Verbale di incontro”, sia perché, da una parte, alcuni testi così titolati sono, invece, effettivamente

degli accordi in quanto vi prevale la componente dei temi sui quali vi è concordanza di posizioni, sia perché, viceversa, alcuni documenti titolati come accordi vedono in verità la prevalenza della verbalizzazione delle rispettive posizioni, o dal punto di vista formale risultano l'esposizione delle scelte autonomamente prese dalle amministrazioni, in particolare quelle comunali, in sede di preventivo di bilancio annuale.

Oltre ai documenti conclusivi e intermedi del processo negoziale, nel gruppo dei testi analizzati vi sono anche le piattaforme negoziali (6,8%), ovvero tutti quei documenti in cui sono comprese vere e proprie piattaforme, di livello territoriale differenziato e di varia complessità e formalizzazione, che fungono da base orientativa nel confronto con le amministrazioni pubbliche. Più raramente, vi sono piattaforme elaborate dalla sola Cgil, o dallo Spi, che svolgono principalmente una funzione di orientamento delle strutture territoriali o di sistematizzazione dell'agenda negoziale in vista del confronto unitario che appronterà la piattaforma. Molto rara è la presenza delle categorie – se si eccettuano i sindacati dei pensionati – nell'elaborazione e nella sigla delle piattaforme; inoltre è assolutamente marginale la presenza di piattaforme di natura territoriale che vedano la compresenza di organizzazioni sindacali e parti datoriali.

La proporzione tra accordi e piattaforme risulta considerevolmente orientata a favore dei primi. In linea generale, per determinare qual è la proporzione ottimale tra accordi e piattaforme vanno considerate diverse variabili. Tra di esse, le modalità con le quali la contrattazione sociale viene svolta concretamente, sul terreno dei diversi territori, ci suggerisce che in molte regioni la produzione di piattaforme di livello provinciale/comprenditoriale sia assai diffusa, e arrivi a coprire l'intero territorio regionale; in altri contesti, invece, esse risultano più sporadiche e discontinue.

Documenti iniziali

La classificazione dei documenti negoziali prevede un campo con il quale si indica se il documento è iniziale, e cioè se esso ha dato inizio o può considerarsi base potenziale di un negoziato, oppure ne è l'esito o conseguenza. Per definizione, tutte le piattaforme sono da considerarsi documenti iniziali; ma a queste vanno aggiunti altri documenti, in particolare tratti dagli accordi oppure dai verbali di incontro (nel caso si sia a conoscenza e in possesso di altri passaggi negoziali sviluppati a partire da un singolo incontro verbalizzato). Difatti, nel complesso dei documenti analizzati, se le piattaforme rappresentano il 6,8%, i documenti iniziali raggiungono complessivamente il 17,8% (78 documenti); la differenza tra queste percentuali è data da accordi che per la loro complessità rimandano e possono aprire nuovi percorsi negoziali; oppure si tratta di semplici verbali di incontro dai quali è scaturito successivamente un vero e proprio accordo formalizzato.

Livello territoriale

I documenti analizzati sono il frutto di attività negoziali, di confronti interni alle organizzazioni sindacali e tra queste e le amministrazioni pubbliche e gli altri *stakeholders* del territorio. Tali attività si svolgono a diversi livelli territoriali, evidenziando in controluce alcune caratteristiche dimensionali della contrattazione sociale, nonché alcune sue linee gerarchiche di relazione.

Tabella 1, Tipologia del materiale negoziale, per livello territoriale (Percentuale, dati 2010)

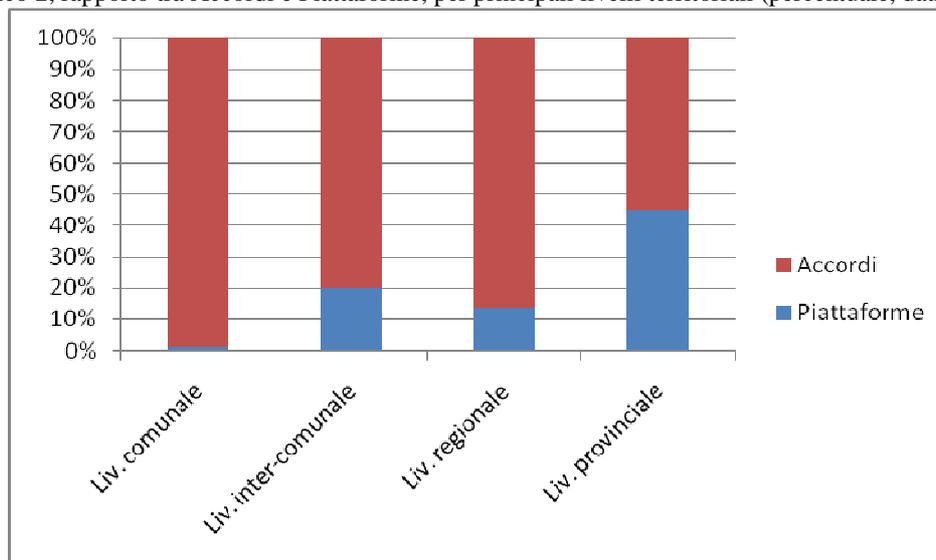
	Tipologia del materiale		
	Piattaforme	Accordi	Totale
Liv. regionale	16,7	8,5	8,4

Liv. provinciale	46,7	4,7	7,1
Liv. intercomunale	13,3	4,4	5
Liv. comunale	13,3	80,3	76,8
Liv. sub-comunale	10	0,3	1,1
Altro	0	1,9	1,6
Totale	100	100	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Nel concreto, tra le caratteristiche dimensionali, si può notare come il livello comunale di contrattazione sia quello più ampiamente rappresentativo: il 76,8% dei documenti negoziali (e ben l'80,3% degli accordi, vd. Tabella 1) sono siglati a livello comunale essendo frutto, per buona parte, della contrattazione svolta in vista dell'approvazione dei bilanci comunali di previsione, o comunque in occasione del percorso annuale di confronto tra organizzazioni sindacali e istituzioni locali sull'agenda del welfare locale. Se i verbali di incontro (ovvero anche, in alcuni contesti, accordi parziali o poco formalizzati) sono più largamente presenti al livello comunale; le piattaforme invece hanno una distribuzione differente: il livello più rappresentato è quello provinciale, nel quale si concentrano quasi la metà di tutte le piattaforme analizzate; a quel livello, difatti, le organizzazioni sindacali sono solitamente impegnate nell'elaborazione di piattaforme-guida per la contrattazione che si svolge a livello inferiore. Dall'analisi dei documenti è emerso come ciò comporti effetti di diverso genere: da una parte induce una certa omogeneità e chiarezza di indirizzo, specie nelle agende sindacali dei piccoli comuni; dall'altra, questo stesso effetto rischia di condurre ad accordi simili gli uni agli altri, che non riescono a recepire le specificità locali se non nei vincoli (ad esempio quelli di bilancio, che portano a "spuntare" dalla piattaforma provinciale i punti non negoziabili nel confronto con le amministrazioni) ma ben poco nelle opportunità e nelle specifiche emergenze dei bisogni locali.

Grafico 2, rapporto tra Accordi e Piattaforme, per principali livelli territoriali (percentuale, dati 2010)



Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Nel complesso, è difficile effettuare confronti tra la distribuzione per livello territoriale della contrattazione 2010 e quella degli anni precedenti, dal momento che l'analisi svolta per il Primo rapporto sulla contrattazione sociale si era concentrata sui livelli regionale, provinciale e di capoluogo

di provincia. Da alcuni documenti e analisi sindacali realizzati delle strutture Cgil, tuttavia, è possibile formulare alcune ipotesi sulle tendenze in atto: anzitutto, si è osservata una riduzione degli accordi sovracomunali, in particolare provinciali, e ciò potrebbe essere il risvolto della prosecuzione di alcuni accordi anticrisi sottoscritti nel 2009, ma anche del mancato rinnovo di altri accordi, ad esempio sugli anticipi della cassa integrazione da parte delle banche del territorio.

Il livello di copertura della contrattazione sociale rispetto ai comuni è una dimensione variabile e non univoca, e tale variazione si fonda sul genere di contrattazione che viene svolto ai differenti livelli territoriali. Certamente, gli accordi regionali realizzati nel corso del 2009 e 2010 per rispondere alla crisi e alle sue ripercussioni occupazionali hanno coperto tutte le regioni italiane, specie con l'attivazione degli ammortizzatori sociali in deroga e altre iniziative di formazione e reinserimento lavorativo; queste hanno consentito alla gran parte del territorio nazionale di godere dei risultati dell'azione negoziale. Analogamente, gli accordi di livello provinciale (diffusi nel gruppo di documenti analizzati in 24 province) si sono concentrati su welfare locale e iniziative di promozione dello sviluppo e dell'occupazione, concentrando l'azione strategica sul sistema territoriale ampiamente inteso. Al di sotto di questo livello, i 360 documenti (su 439) che si concentrano sulle dimensioni comunali, intercomunali e di circoscrizione/municipio vanno a coprire ben 797 comuni, per una popolazione interessata alla contrattazione sociale di livello comunale o intercomunale stimabile intorno ai 12-14 milioni di persone³. Va segnalato che ancora nel 2010 la contrattazione centrata sul singolo comune è stata quella largamente maggioritaria (nel 76,5% dei casi, l'accordo o la piattaforma si concentrano sul territorio di un solo comune), mentre solo il restante 15,5% si allarga a una dimensione più ampia. Diversamente dagli accordi di scala regionale e provinciale (caratterizzati dagli interventi in favore dell'occupazione e dello sviluppo, oppure da iniziative quadro intorno ai sistemi del welfare regionale, come la non autosufficienza), gli accordi comunali, come vedremo nei prossimi paragrafi, rappresentano lo strumento principale attraverso cui la contrattazione sociale garantisce il sostegno al reddito dei cittadini e interviene sul benessere e la qualità della vita modulando l'offerta locale di welfare sui bisogni della comunità locale. Questo focus dell'azione negoziale, attualmente, è svolto principalmente entro i confini dei singoli comuni. Tuttavia, possiamo sottolineare alcune tendenze emergenti: anzitutto, vi è l'1,1 degli accordi che copre una dimensione compresa tra i 2 e i 5 comuni, mentre il 4,4% arriva ad aggregazioni comprese tra i 6 e i 20 comuni (vd. Tabella 2). Al di sotto della neutralità dei numeri, si possono individuare due aggregazioni e forme di coordinamento principali: la prima, è quella della contrattazione sociale emergente all'interno delle Unioni dei comuni, una dimensione che peraltro è segnalata in crescita anche dagli indirizzi presenti nei testi di accordi e piattaforme, nei quali l'invito a creare strutture di coordinamento tra le amministrazioni e concrete gestioni associate dei servizi pare una risposta al bisogno di razionalizzazione delle strutture e dei servizi pubblici, specie in un contesto di perdurante crisi economica e scarsità di risorse. Accanto a questo, nel piccolo ma qualitativamente importante numero di documenti a base intercomunale si può leggere in controtuce la contrattazione sociale svolta a livello di ambiti sociali, zone e consorzi socio-assistenziali, società della salute e così via. Un'ulteriore piccola quota (1,1%) vede una copertura superiore ai 20 comuni, ed è rappresentato sostanzialmente da accordi con le aziende sanitarie.

³ Rispetto alla proiezione di circa mille accordi di contrattazione sociale realizzati nel corso del 2010, si può ipotizzare che la cifra proposta, relativa al solo gruppo di documenti e territori qui analizzati, possa essere aumentata almeno del 50%. Occorre inoltre considerare che il raffronto tra copertura in termini di popolazione residente ed effettiva incidenza della contrattazione sociale meriterebbe un approfondimento specifico, anzitutto in relazione alla natura degli interventi e ai destinatari di ciascun accordo siglato. In ogni caso, la maggior parte degli accordi considerati è rappresentata da accordi sui bilanci di previsione dei comuni e comunque accordi pluri-tematici, e quindi rivolti a una platea molteplice di destinatari.

Tabella 2, Accordi, per classi di comuni coinvolti (V.a. e Percentuale, dati 2010)

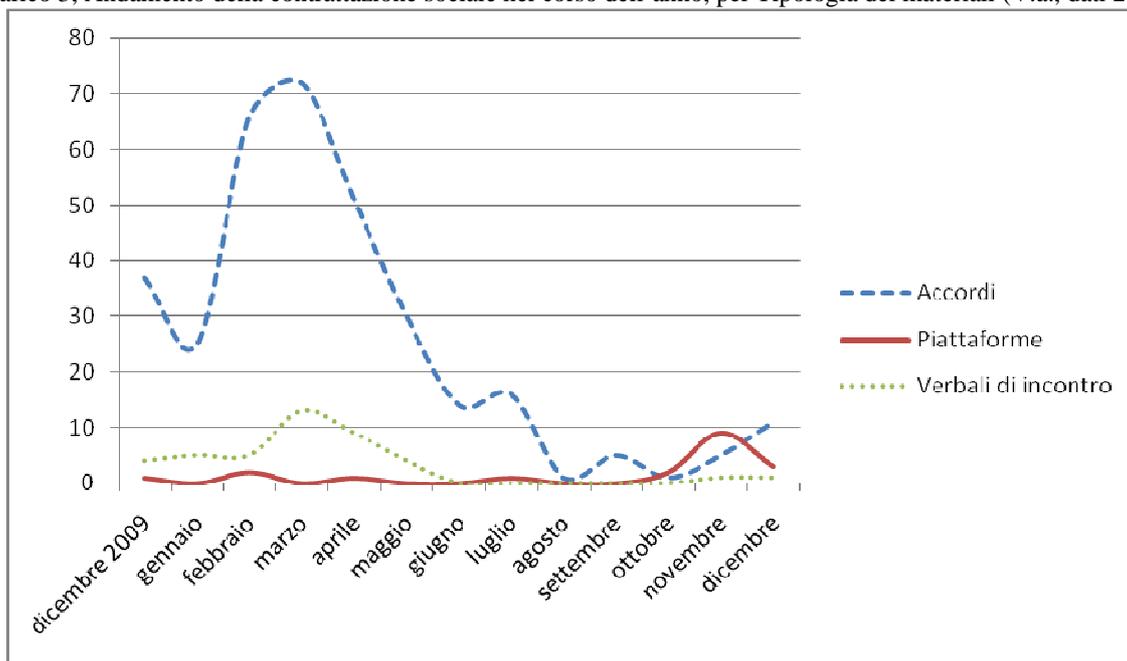
	Accordi	
	n	%
1 comune	336	93,3
Da 2 a 5 comuni	4	1,1
Da 6 a 20 comuni	16	4,4
Oltre 20 comuni	4	1,1
Totale	360	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Andamento nel corso dell'anno

L'andamento nel corso dell'anno di accordi e piattaforme, ovvero la loro sigla o presentazione agli interlocutori istituzionali, è fortemente segnato dai tempi del negoziato sulle linee dei bilanci di previsione dei comuni (vd. Grafico 3). Essendo tali documenti la grande maggioranza degli accordi sottoscritti, non sorprende infatti che circa il 20% di tutti gli accordi sia stato realizzato tra dicembre 2009 e gennaio 2010, e che tra febbraio e aprile sia collocata oltre la metà di tutti gli accordi sottoscritti nell'anno.

Grafico 3, Andamento della contrattazione sociale nel corso dell'anno, per Tipologia dei materiali (V.a., dati 2010)



Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

L'andamento nel corso dell'anno delle piattaforme è pertanto sfalsato, ma ugualmente legato al ciclo degli incontri e dei negoziati intorno ai bilanci comunali di previsione. Ben i tre quarti di tutte le piattaforme analizzate sono datate tra ottobre e dicembre 2010, costituendo la base per i successivi confronti, in parte certamente ancora in corso.

Parti coinvolte

I documenti della contrattazione sociale presentano una sensibile diversificazione rispetto alle parti coinvolte, ovvero firmatarie di accordi e piattaforme. La classificazione di tali soggetti ha dovuto tenere in conto la grande varietà di attori sindacali, istituzionali, economici e associativi in diversa misura implicati nella contrattazione sociale, sia in quanto rappresentanti di interessi e soggetti diversi sia in quanto titolari di responsabilità e prerogative di azione istituzionale. Già questo risulta un dato significativo, sia per l'analisi sia per la costruzione (a monte) di un sistema informativo sulla contrattazione sociale.

Va tuttavia sottolineato che se questa grande varietà viene ben rappresentata nell'analisi delle parti coinvolte negli accordi finali del negoziato (vd. Tabella 3), il coinvolgimento nell'elaborazione delle piattaforme mostra altre strutture di relazione tra i soggetti (vd. Tabella 4).

Gli accordi sottoscritti vedono in controluce il prevalere delle intese sui bilanci di previsione dei comuni; tra di essi, infatti, le amministrazioni comunali sono coinvolte nell'84,9% dei casi; la confederazioni Cgil Cisl Uil sono presenti nella quasi totalità degli accordi (93,7%), mentre i sindacati dei pensionati vi partecipano quasi nei due terzi dei casi (65,2%). Assai più limitata è la presenza delle categorie dei lavoratori (quasi esclusivamente la Funzione pubblica, nel 5,2% dei casi); peraltro, va aggiunto che la bassa partecipazione delle strutture di categoria ai diversi passaggi del percorso negoziale risulta il frutto di una sostanziale assenza delle categorie stesse nella prassi di elaborazione delle piattaforme negoziali. Più limitata – specialmente nella dimensione locale dei piccoli comuni – la presenza di delegazioni trattanti più ristrette, ad esempio con la presenza di non tutte le tre sigle delle confederazioni, oppure di non tutte e tre le sigle dei sindacati dei pensionati. È da segnalare nel 9% degli accordi la presenza di altri sindacati, con i quali si intende soprattutto l'Ugl, concentrata in alcune aree del paese e in particolare nel Lazio. Gli altri soggetti istituzionali sono via via presenti con percentuali minori: le Regioni con il 7,1%, le Province con il 4,9%, altri soggetti istituzionali mostrano percentuali più marginali (dall'Anci alle Comunità montane e alle Unioni di comuni). Associazioni degli industriali, dell'agricoltura, della cooperazione e dei lavoratori autonomi sono presenti in percentuali variabili tra circa il 9% e il 5% dei casi, principalmente negli accordi di livello regionale sul rinnovo degli ammortizzatori sociali in deroga. Da segnalare una presenza assai esigua dei soggetti del terzo settore, sebbene siano protagonisti in ben altra misura degli interventi e dei servizi forniti alla cittadinanza; tra l'altro anche definiti all'interno di accordi di contrattazione sociale.

Tabella 3, Accordi, per parti coinvolte nella contrattazione sociale (V.a. e Percentuale, dati 2010)

	Accordi			Accordi	
	n	%		n	%
Cgil/Cisl/Uil	342	93,7	Cgil	12	3,3
Comuni	310	84,9	Autonomie funzionali	11	3
Spi/Fnp/Uilp	238	65,2	Cisl	9	2,5
Altri sindacati	33	9	Anci	8	2,2
Ass. datoriali	32	8,8	Spi	8	2,2
Ass. lav. autonomi	32	8,8	Comunità montane	8	2,2
Regioni	26	7,1	Terzo settore	6	1,6
Ass. cooperazione	24	6,6	Distretti	6	1,6
Altri enti	20	5,5	Ordini professionali	6	1,6
Aziende pubbliche	20	5,5	Fnp	5	1,4
Categorie lavoratori	19	5,2	Aziende private	2	0,5
Province	18	4,9	Uil	1	0,3
			Totale	1196	327,7

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Per quanto riguarda le piattaforme, la grande maggioranza (80%) sono piattaforme unitarie Cgil Cisl Uil; nel 13,3% dei casi vi è l'esplicita citazione della titolarità dei sindacati pensionati, mentre assolutamente marginale è la presenza di altre categorie degli attivi. In un caso sono coinvolte anche le associazioni datoriali, in una piattaforma di sviluppo territoriale sottoposta all'attenzione delle istituzioni pubbliche. Sempre in misura assai limitata si ritrovano piattaforme promosse dalle singole organizzazioni sindacali (con lo Spi, oppure la sola Cgil).

Tabella 4, Piattaforme, per parti coinvolte nella contrattazione sociale (V.a. e Percentuale, dati 2010)

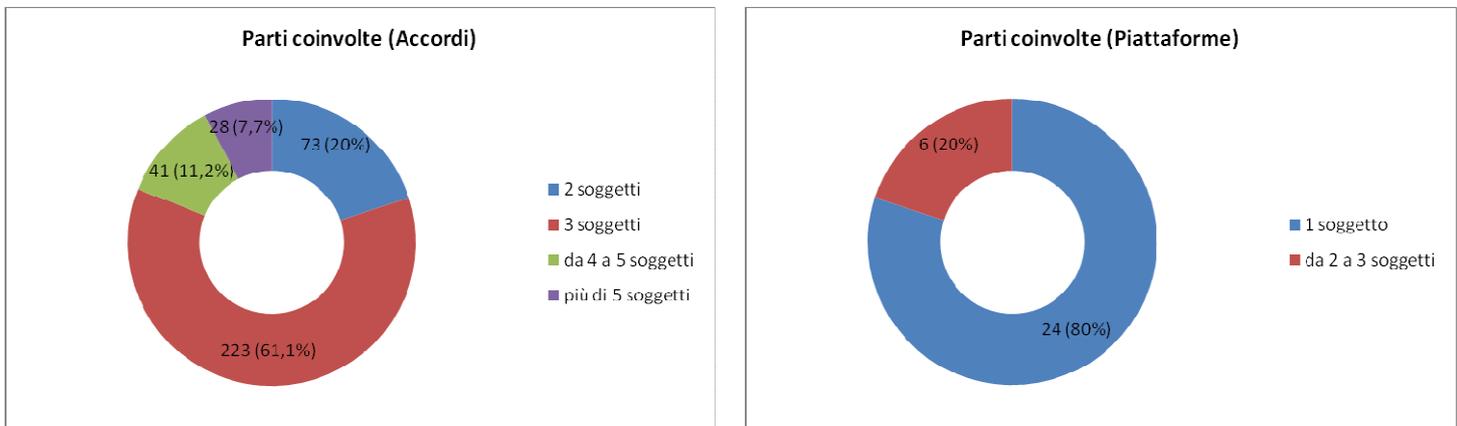
	Piattaforme	
	n	%
Cgil/Cisl/Uil	24	80,0
Cgil	6	20,0
Spi/Fnp/Uilp	4	13,3
Spi	1	3,3
Categorie lavoratori	1	3,3
Ass. datoriali	1	3,3
Totale	37	123,3

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Oltre al coinvolgimento dei singoli attori, risulta interessante osservare il numero di soggetti coinvolti in ciascun documento di contrattazione sociale (vd. Grafico 4). Negli accordi analizzati, la gran parte dei documenti vede il coinvolgimento di pochi soggetti: nel 20% dei casi sono due⁴ e nel 61,1% tre (in genere si tratta degli accordi sui bilanci di previsione dei comuni, nei quali oltre alle amministrazioni sono presenti Cgil Cisl Uil e Spi Fnp Uilp). Accordi con coinvolgimenti più ampi e differenziati vedono percentuali via via minori: l'11,2% degli accordi mostra da 4 a 5 soggetti coinvolti (ancora accordi con i comuni, con la presenza eventuale della Funzione pubblica, o accordi con enti come Consorzi e Ambiti sociali, Unioni di comuni o Comunità montane); mentre solo il 7,7% degli accordi vede la presenza di più di 5 soggetti (in particolare gli accordi regionali sugli ammortizzatori sociali in deroga o accordi di stesso livello sugli assetti del welfare regionale). Nel caso delle piattaforme, l'80% dei casi vede la presenza di un solo soggetto: in genere le confederazioni Cgil Cisl Uil.

Grafico 4, Accordi e Piattaforme, per classi di parti coinvolte nella contrattazione sociale (V.a. e Percentuale, dati 2010)

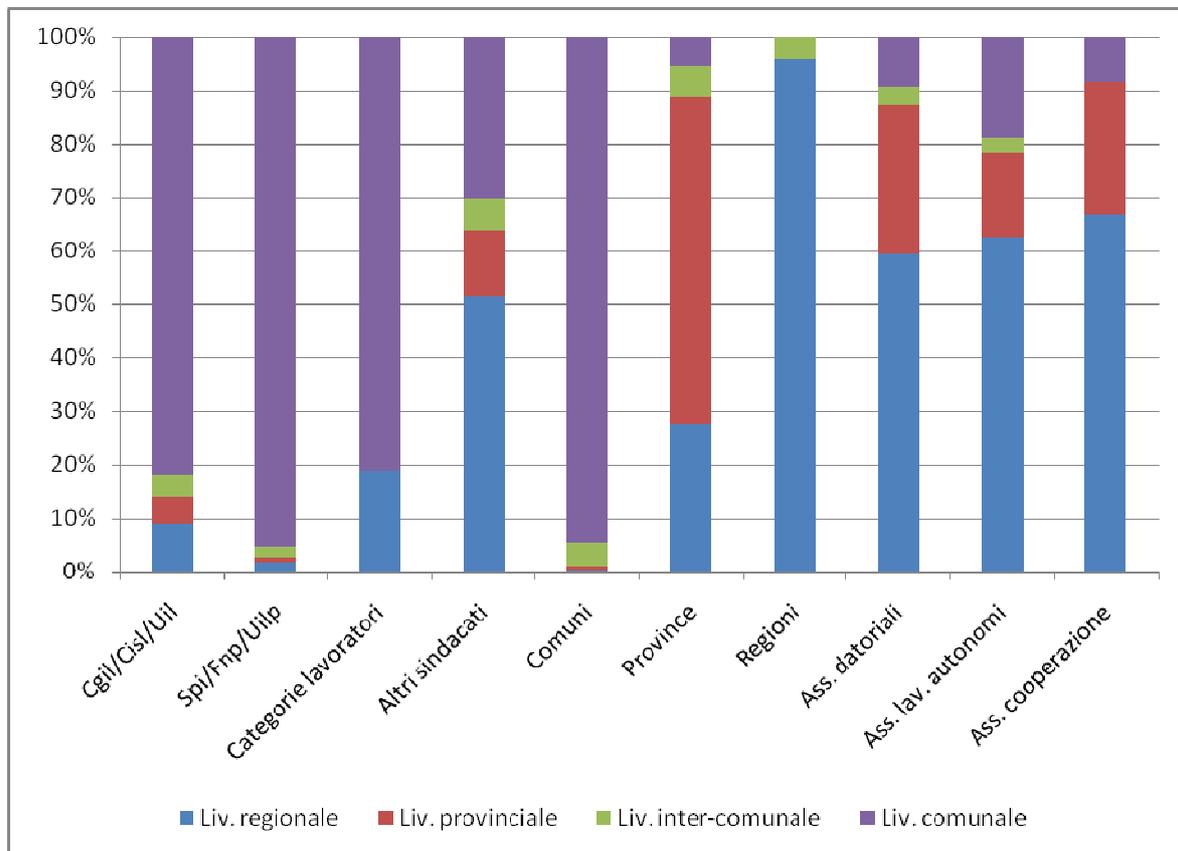
⁴ Va precisato che Cgil Cisl e Uil, oppure Spi Fnp e Uilp, quando firmatari comuni di un documento vengono considerati come un soggetto solo, e così analizzati in questa pagina.



Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

La concentrazione delle parti coinvolte negli accordi risulta, inoltre, differenziata a seconda dei livelli territoriali sui quali si realizzano i percorsi e le intese negoziali (vd. Grafico 5). Se nel complesso le organizzazioni sindacali dei pensionati si concentrano più largamente sul livello comunale, l'azione delle confederazioni vede un presidio significativo anche dei livelli regionale, provinciale e intercomunale. Gli altri sindacati (segnatamente, l'Ugl) nonché le associazioni delle imprese, dei lavoratori autonomi e della cooperazione sono coinvolti principalmente al livello regionale, in sede di accordo sui provvedimenti anticrisi e per la definizione degli ammortizzatori sociali in deroga. Va segnalato infine il comportamento degli enti locali: ovviamente, regioni, province e comuni risultano significativamente concentrati in accordi basati sul proprio livello territoriale, ma appaiono anche impegnati in accordi di livello diverso (in particolare le province).

Grafico 5, Parti coinvolte per livello territoriale degli accordi (percentuale, dati 2010)



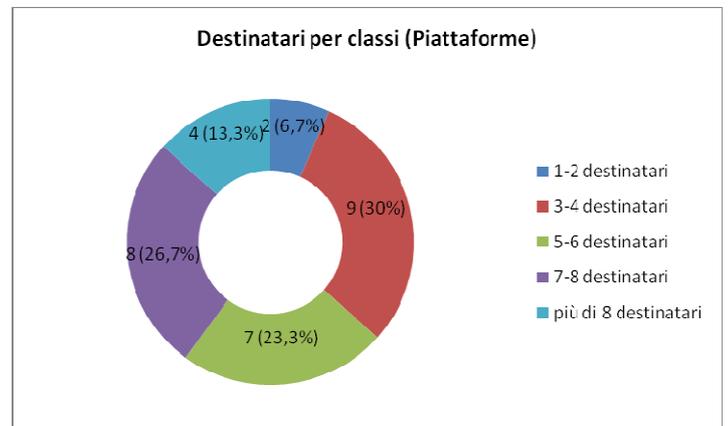
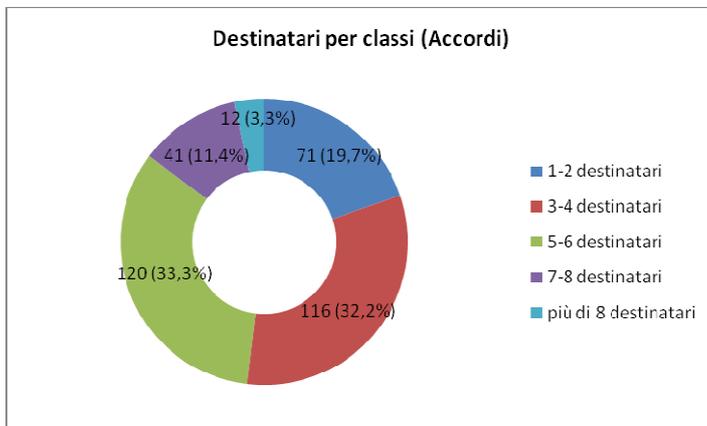
Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Destinatari

Nella griglia di codifica e classificazione aggiornata per l'avvio dell'Ocs nei territori, è presente la possibilità di indicare i destinatari, e cioè i beneficiari degli interventi di contrattazione sociale o dei punti di programma presentati nelle piattaforme negoziali. Per una più attenta lettura dei dati, va precisato che l'indicazione di un beneficiario nella scheda di inserimento dei documenti contrattuali avviene nel caso in cui il soggetto sia esplicitamente citato nel testo, ma anche nel caso in cui le iniziative e il tema di accordo siano con alta probabilità rivolte, tacitamente, a uno o più soggetti (evidente nel caso di servizi per la disabilità o la non autosufficienza, oppure per l'infanzia).

I dati emersi, anzitutto a partire dal confronto tra accordi e piattaforme, consentono di osservare come – prevedibilmente – le piattaforme contengano in media riferimenti a un maggior numero di soggetti beneficiari: 4,4 per gli accordi, 5,8 per le piattaforme. La riaggregazione dei dati per classi di destinatari (vd. Grafico 6) ci offre un'altra visuale: circa i due terzi degli accordi si concentrano su tre-sei destinatari, quasi il 20% ha solamente uno-due destinatari (tra i quali, tuttavia, alcuni accordi di rilievo, come quelli anticrisi o le intese regionali sul rinnovo degli ammortizzatori sociali in deroga), mentre il 14,7% va oltre i sei destinatari. Le piattaforme sono più complesse, e il 40% di esse si rivolge a sette o più destinatari.

Grafico 6, Accordi e Piattaforme, per classi di destinatari della contrattazione sociale (V.a. e Percentuale, dati 2010)



Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Per quanto riguarda la concretezza degli interventi e dei loro beneficiari, emergono spunti interessanti, sia in generale rispetto alla copertura – o meno – di alcuni soggetti attraverso la contrattazione sociale, sia nel rapporto tra piattaforme e accordi stipulati.

La voce maggiormente – e per certi versi ovviamente, vd. Tabella 5 – rappresentativa è quella della generalità di cittadini e della famiglie (82,5% degli accordi, 93,3% delle piattaforme). Sotto questa voce si intendono tutti quei provvedimenti e iniziative di valenza universalistica, ovvero accessibili e fruibili da tutte e tutti i cittadini. Ciò, da una parte, evidenzia l'orientamento universalistico dell'azione rivolta a promuovere i diritti di cittadinanza sociale dei cittadini; per un altro verso, le iniziative specificamente rivolte e soggetti particolari completano e armonizzano tale orientamento, rimediando a disparità di trattamento, di opportunità di base, di bisogni specifici e di gerarchia sociale. Per tale motivo è significativo evidenziare le priorità emerse negli accordi a questo proposito, così come i soggetti rimasti più marginali nella contrattazione sociale.

Tabella 5, Soggetti destinatari, per accordi e piattaforme della contrattazione sociale (V.a. e Percentuale, dati 2010)

	Accordi		Piattaforme	
	n	%	n	%
Generalità cittadini e famiglie	298	82,5	28	93,3
Lavoratori aziende in crisi	244	67,6	20	66,7
Infanzia	213	59,0	18	60,0
Anziani	201	55,7	14	46,7
Povertà	164	45,4	14	46,7
Disabili	107	29,6	13	43,3
Giovani	75	20,8	12	40,0
Non autosufficienti	69	19,1	11	36,7
Disoccupati	54	15,0	11	36,7
Lavoratori	52	14,4	11	36,7
Immigrati	46	12,7	9	30,0
Imprese	23	6,4	7	23,3
Lavoratori precari	21	5,8	3	10,0
Donne	19	5,3	3	10,0
Lavoratori autonomi	10	2,8	1	3,3
Detenuti ed ex detenuti	2	0,6		
Consumatori di stupefacenti	1	0,3		
Totale			175	583,3

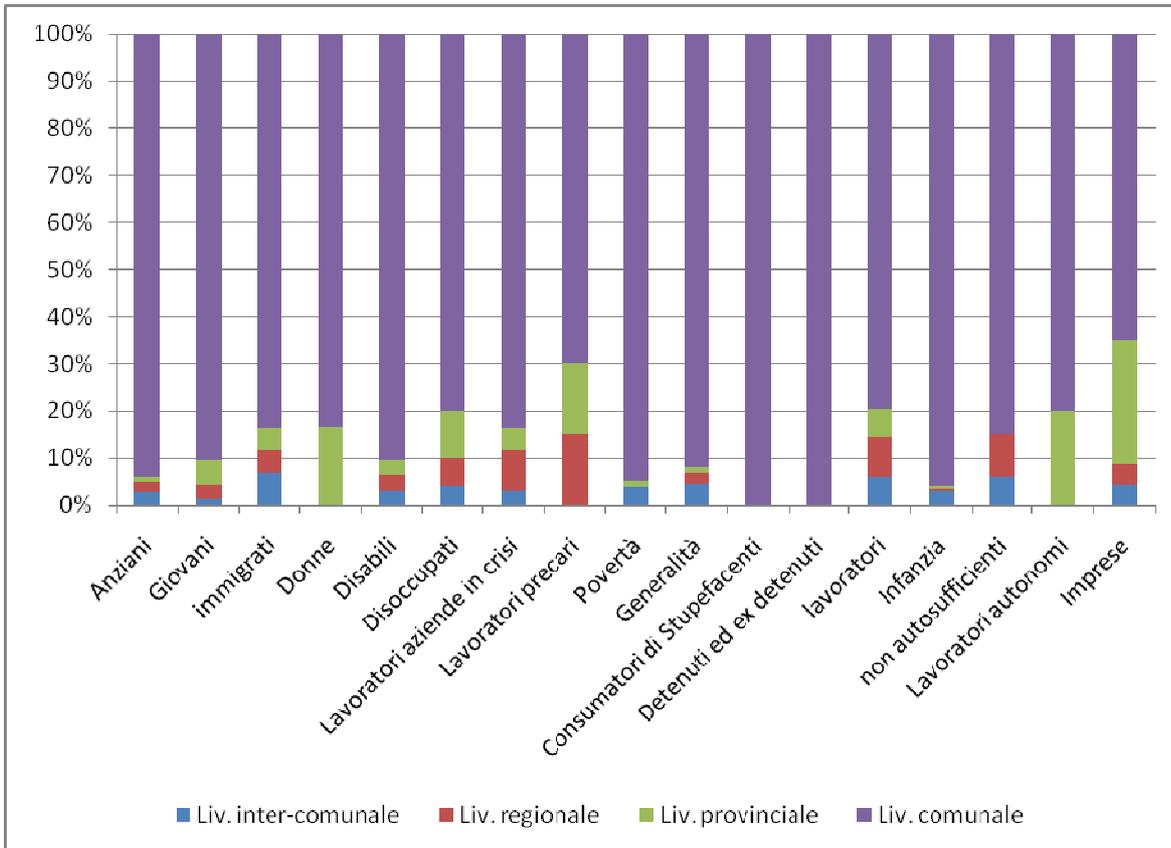
Totale	1601	443,5
--------	------	-------

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Negli accordi, grande rilievo è dato ai lavoratori di aziende in crisi, espressione sotto la quale si indicano sia i lavoratori in cassa integrazione, in mobilità, sottoposti a riduzioni del tempo di lavoro e delle retribuzioni, sia (a volte esplicitato, altre meno) disoccupati e lavoratori precari la cui condizione in genere possa essere *riportata* agli effetti diretti della crisi economica. In ben il 67,6% degli accordi e nel 40% delle piattaforme sono presenti iniziative rivolte a tali soggetti. Inoltre, il cuore degli accordi è centrato su proposte e iniziative nei confronti dei soggetti che nello sviluppo delle attività di contrattazione sociale hanno raccolto le maggiori attenzioni: l'infanzia, gli anziani, i disabili e le persone non autosufficienti, le persone e le famiglie in condizione di disagio economico e povertà. Da segnalare che le maggiori discrepanze tra obiettivi e richieste presentate nelle piattaforme, da una parte, e risultati ottenuti negli accordi, dall'altra, ricadono su donne, migranti, giovani, lavoratori precari (spesso destinatari correlati tra loro, ovvero presenti nei medesimi accordi) e imprese e lavoratori (per quanto l'enfasi posta nelle piattaforme, in proposte di sviluppo economico e territoriale, sia ben presente). A un primo sguardo, limitato alla frequenza dei diversi profili di beneficiario, appare una contrattazione sociale che con difficoltà, specie a livello dei singoli comuni, riesce a intercettare e promuovere i bisogni e le esigenze dei soggetti non maggioritari o comunque più presenti *tradizionalmente*; si mostra con altrettanta evidenza la difficoltà a trattare e portare in luce i bisogni di soggetti particolari che in modo altrettanto specifico stanno subendo gli effetti della crisi (in particolare donne, giovani e immigrati).

Rispetto alla diffusione e/o concentrazione territoriale dei destinatari, emergono negli accordi alcune tendenze principali, attribuibili in particolare a una naturale diversificazione delle prerogative istituzionali (vd. Grafico 7). Anzitutto vi sono alcuni soggetti che già di per sé largamente presenti nei documenti negoziali, sono ancor più rappresentati al livello comunale: in particolare, anziani, disabili, infanzia, persone in condizione o a rischio di povertà, e anche (sebbene a tutt'altra scala) imprese e lavoratori autonomi. I lavoratori di aziende in crisi sono maggiormente considerati anche ai livelli provinciale e regionale; mentre gli interventi maggiormente universalistici, ovverosia rivolti alla "generalità dei cittadini e delle famiglie", si concentrano sul livello comunale e non marginalmente su quello intercomunale.

Grafico 7, Soggetti destinatari, per livello territoriale degli accordi (percentuale, dati 2010)



Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

3. Mappe della contrattazione sociale: una ricognizione generale delle aree tematiche

La contrattazione sociale del sindacato è stata classificata e analizzata secondo uno schema di classificazione dall'impianto universalistico, nel quale sono rappresentate undici aree di politiche sociali e territoriali, a cui seguono due livelli ulteriori di dettaglio: un secondo livello che specifica alcune linee di intervento e un eventuale terzo livello laddove la complessità delle tematiche lo ha richiesto.

A un primo sguardo generale, si può osservare la frequenza con la quale le diverse aree tematiche sono state trattate nei testi di accordi e piattaforme (vd. Tabella 6). Nel caso degli accordi, a parte l'area delle relazioni tra le parti – che individua il riconoscimento tra i soggetti coinvolti nella negoziazione e le forme e i tempi delle relazioni stesse – l'area più ampiamente rappresentata (83% dei casi) è quella della politica dei redditi e delle entrate; seguono con una forte presenza le politiche socio-assistenziali e sanitarie (76,1%) e quelle del lavoro e dello sviluppo (75,3%). Con circa il 60% di presenze negli accordi vi sono le politiche abitative e del territorio e quelle dell'infanzia, educative e dei giovani. Quasi un terzo degli accordi contiene riferimenti a iniziative riguardanti la pubblica amministrazione (30,8%) e le politiche culturali di socializzazione e sicurezza (29,9%). Più marginali i contributi alle politiche della partecipazione e cittadinanza (17,9%) e le azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (10,2%).

Tabella 6, Aree tematiche negoziali, per accordi e piattaforme (V.a. e Percentuale, dati 2010)

	Accordi			Piattaforme	
	n	%		n	%
1 Relazioni tra le parti	305	83,8	1 Relazioni tra le parti	26	86,7
2 Politiche e strumenti della partecipazione	65	17,9	2 Politiche e strumenti della partecipazione	13	43,3
3 Pubblica amministrazione	112	30,8	3 Pubblica amministrazione	18	60
4 politiche di bilancio	205	56,3	4 politiche di bilancio	10	33,3
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	277	76,1	5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	25	83,3
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	274	75,3	6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	19	63,3
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	302	83	7 Politica locale dei redditi e delle entrate	24	80
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	37	10,2	8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	9	30
9 Politiche abitative e del territorio	209	57,4	9 Politiche abitative e del territorio	19	63,3
10 Politiche infanzia giovani educative	231	63,5	10 Politiche infanzia giovani educative	17	56,7
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	109	29,9	11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	9	30
Totale	2126	584,1	Totale	189	630

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

Nelle piattaforme si conferma, generalmente, questa proporzione di presenza e rilevanza tra le differenti aree, con alcune specificità: la differenza tra le proposte e i risultati sembra essere più marcata proprio nel caso delle aree meno valorizzate negli accordi: infatti le azioni di contrasto delle discriminazioni sono presenti nel 30% delle piattaforme (ma solo nel 10,2% degli accordi) e le politiche di partecipazione e cittadinanza attiva appaiono nel 43,3% (17,9% degli accordi).

All'interno della complessiva azione di contrattazione sociale svolta dalla Cgil, si colloca l'azione negoziale portata avanti dallo Spi Cgil, sia nell'affiancamento dell'attività della confederazione, sia nel ruolo negoziale che svolge in alcune regioni (o parti di esse), e soprattutto in alcune dimensioni

territoriali (specie quelle di piccola scala a livello comunale)⁵. Ciò mostra la molteplicità della contrattazione sociale della Cgil, che include largamente il contributo dello Spi generalmente insieme a Fnp e Uilp.

Senza addentrarci troppo nel merito di un confronto che sarebbe fuorviante, a uno sguardo generale si può osservare come la negoziazione sociale Spi del 2010⁶ risulti particolarmente concentrata sulle tematiche negoziali delle “Politiche socio-sanitarie e assistenziali” (77,2%) e della “Politica locale dei redditi (39,8%). Dal punto di vista dei destinatari (deducibili dalle voci tematiche contrattate), la negoziazione dello Spi si indirizza in particolare agli anziani, ai disabili e non autosufficienti, ma non di rado si estende conducendo trattative per servizi e attività destinate a giovani e minori, o alla generalità di cittadini e famiglie.

Tabella 7, Aree tematiche negoziali, per accordi (V.a. e Percentuale, dati 2010)

	Accordi	
	n	%
Area relazioni sindacali	261	57,1
Politica locale dei redditi	182	39,8
Politiche ambientali	53	11,6
Politiche culturali, socializzazione e sicurezza	70	15,3
Politiche del territorio e abitative	80	17,5
Politiche della partecipazione	46	10,1
Politiche di bilancio	104	22,8
Politiche socio-sanitarie ed assistenziali	353	77,2

Fonte: Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi (2010)

Rimanendo su un piano generale dell’analisi, si può osservare che i documenti negoziali (vd. tabella 8) hanno una rilevante complessità interna: all’interno degli accordi, difatti, vi sono mediamente riferimenti a 5,5 aree tematiche e a 12 singoli temi effettivamente trattati con iniziative specifiche (il massimo è di 32 temi trattati all’interno di un singolo accordo); per le piattaforme, la copertura è più ampia, e si arriva a una media 6 aree tematiche e a ben 17,8 voci e iniziative specifiche promosse attraverso i documenti negoziali presentati agli interlocutori istituzionali.

Tabella 8, Aree tematiche e Totale voci tematiche, per accordi e piattaforme (media, mediana, massimo, somma, dati 2010)

	Accordi		Piattaforme		
	Totale voci tematiche	Aree tematiche	Totale voci tematiche	Aree tematiche	
Media	12,0	5,5	Media	17,8	6,0
Mediana	11	6	Mediana	18	6,5
Massimo	32	10	Massimo	31	10
Somma	4371	2018	Somma	533	180

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

⁵ Per la redazione del rapporto, oltre all’analisi dei documenti specificamente raccolti e collocati nell’Ocs, sono stati inclusi anche i documenti di valenza confederale presenti sull’Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi. Oltre a questi, la messa a regime dell’Ocs comprenderà anche i documenti – piattaforme, ma soprattutto accordi centrati sulla dimensione dei piccoli comuni – siglati esclusivamente dai sindacati dei pensionati. Difatti, l’orientamento dell’Ocs va nella direzione di un Osservatorio unificato, che sarà implementato nel corso dell’anno e consentirà al prossimo Rapporto di includere con la massima completezza tutte le dimensioni territoriali e ogni livello di partecipazione sindacale alla contrattazione sociale.

⁶ Dal dicembre 2009 al dicembre 2010, Ons: 457 documenti, di cui 129 accordi, 31 piattaforme, il restante numero composto da altri documenti del percorso negoziale.

La trattazione dei temi e delle aree di politica sociale e territoriale rivela diverse specificità sia sotto il profilo delle parti coinvolte e dei destinatari sia dal punto di vista del livello territoriale interessato (vd. Tabella 9). Alcune aree sono largamente presenti a tutti i livelli di contrattazione, come le relazioni tra le parti (tra l'80% e il 90% degli accordi) indicando un buon livello di formalizzazione degli accordi e dei rapporti negoziali anche ai livelli inferiori. Ma in genere percentuali analoghe o paragonabili lasciano intravedere differenze qualitative anche rilevanti; ad esempio, è il caso delle politiche del lavoro e dello sviluppo per le quali si segnala una forte concentrazione al livello provinciale (laddove sono stati istituiti diversi strumenti di formazione, ricollocazione, promozione dello sviluppo locale) e regionale (principalmente nelle iniziative di sostegno all'occupazione attraverso gli ammortizzatori sociali in deroga), mentre a livello comunale tali politiche sono presenti nel 72,6% degli accordi principalmente sui temi del sostegno al reddito dei lavoratori sottoposti agli effetti della crisi. Così anche un'area minore come le politiche della partecipazione e cittadinanza attiva (intorno al 18%) è presente in misura analoga a tutti i livelli, tranne che a quello regionale (3,2%), evidenziando diverse dimensioni degli strumenti partecipativi, come si potrà osservare nel dettaglio delle iniziative e degli interventi adottati per ciascuna area tematica.

Tabella 9, Aree tematiche negoziali, accordi per livello territoriale (Percentuale, dati 2010)

	Liv. comunale	Liv. intercomunale	Liv. provinciale	Liv. regionale	Totale
1 Relazioni tra le parti	82,5	93,8	88,2	90,3	83,8
2 Politiche e strumenti della partecipazione	18,5	18,8	17,6	3,2	17,9
3 Pubblica amministrazione	30,1	50,0	23,5	16,1	30,8
4 politiche di bilancio	63,7	31,3	23,5	9,7	56,3
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	83,6	81,3	35,3	22,6	76,1
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	72,6	87,5	94,1	80,6	75,3
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	93,8	62,5	29,4	19,4	83,0
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	11,0	0,0	17,6	0,0	10,2
9 Politiche abitative e del territorio	63,4	56,3	35,3	6,5	57,4
10 Politiche infanzia giovani educative	73,3	37,5	23,5	6,5	63,5
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	34,9	18,8	5,9	0,0	29,9

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

In tutte le altre aree, invece, risulta evidente in misura maggiore la specializzazione territoriale degli interventi. Ciò per effetto sia di una differente distribuzione delle prerogative e delle competenze dei diversi livelli istituzionali coinvolti (ad esempio nel caso delle politiche socio-sanitarie e assistenziali, soprattutto a livello comunale e intercomunale; o di quelle dello sviluppo e del lavoro, specialmente al livello provinciale). Ma accanto a questo riflesso di specifiche prerogative istituzionali, i dati mostrano anche lacune e pertanto margini conseguibili di maggiore incisività della contrattazione sociale ai differenti livelli territoriali: specie a quelli superiori (provinciale e regionale), ad esempio nelle politiche abitative e del territorio, le politiche culturali, dell'infanzia ed educative o quelle dei redditi e delle entrate. Questa analisi della differenziazione per livello territoriale delle tematiche di contrattazione sociale, pertanto, può consentire di mettere in luce sia le specializzazioni territoriali e le specifiche prerogative delle istituzioni coinvolte, ma può anche rappresentare uno stimolo per l'azione sindacale al fine di rafforzare alcuni ambiti tematici e negoziali.

Il coinvolgimento di un'ampia costellazione di soggetti entro le attività di contrattazione sociale è

ancora un obiettivo da raggiungere. Sono infatti gli accordi siglati tra due o tre soggetti (in genere amministrazioni e sindacati confederali e dei pensionati) a coprire con maggiore ampiezza diverse aree negoziali (vd. Tabella 10). Con il crescere del coinvolgimento (quattro o cinque, e più di cinque parti coinvolte) gli accordi vedono decrescere il peso di quasi tutte le aree negoziali; questo, da una parte, esprime la maggiore specializzazione degli accordi a cui è chiamata una più consistente molteplicità di soggetti (in particolare nelle politiche del lavoro e dello sviluppo). Eppure, in alcune aree questa tendenza può anche essere interpretata come una mancanza da colmare, dal momento che un maggiore coinvolgimento di un set plurale di soggetti (presumibilmente portatori di competenze, risorse, capacità di iniziativa e rappresentanza) potrebbe risultare proficuo in particolare nelle aree delle politiche abitative, dell'infanzia ed educative, delle politiche culturali, delle pari opportunità.

Tabella 10, Aree tematiche negoziali, accordi per classi di parti coinvolte (Percentuale, dati 2010)

	Da 2 a 3 soggetti	Da 4 a 5 soggetti	Più di 5 soggetti	Totale
1 Relazioni tra le parti	83,4	92,7	75,0	83,8
2 Politiche e strumenti della partecipazione	18,6	22,0	3,6	17,9
3 Pubblica amministrazione	32,5	36,6	3,6	30,8
4 politiche di bilancio	62,4	46,3	7,1	56,3
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	83,7	65,9	10,7	76,1
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	73,6	70,7	100,0	75,3
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	91,9	68,3	10,7	83,0
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	11,2	7,3	3,6	10,2
9 Politiche abitative e del territorio	63,4	39,0	21,4	57,4
10 Politiche infanzia giovani educative	70,8	48,8	7,1	63,5
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	34,2	9,8	14,3	29,9

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

La necessità di coinvolgere più soggetti sociali, economici e istituzionali sia per trattare la complessità delle aree di contrattazione sociale e territoriale più complesse sia per affrontare quelle che implicano una vasta platea di *stakeholder*, risulta confermata dall'incrocio tra la frequenza delle aree tematiche e le classi di destinatari a cui si rivolgono gli accordi (vd. Tabella 11). Difatti, se per alcune aree centrali della contrattazione sociale la loro trattazione è comunque assicurata al crescere dei destinatari (in particolare le politiche socio-sanitarie e assistenziali, quelle del lavoro e sviluppo, le politiche dei redditi), la presenza di altre aree mostra invece un rapporto direttamente proporzionale al numero di destinatari. Ciò significa che tali aree risultano più facilmente trattate a condizione che si sia di fronte ad accordi complessi e articolati, nei quali il set di destinatari è più variegato. Questo aspetto implica, quindi, la *complementarietà* e la minore centralità di tali aree all'interno degli accordi e delle agende negoziali (pubblica amministrazione, politiche abitative). Vi sono infine alcune aree già sottorappresentate, di carattere quindi *marginale*, la cui trattazione è garantita *solo* nella misura in cui vengano realizzati accordi con un'ampia platea di destinatari (politiche di contrasto delle discriminazioni, politiche della partecipazione).

Tabella 11, Aree tematiche negoziali, accordi per classi di soggetti destinatari (Percentuale, dati 2010)

	1-2 destinatari	3-4 destinatari	5-6 destinatari	6-7 destinatari	Più di 7 destinatari	Totale
1 Relazioni tra le parti	76,1	83,6	85,0	87,8	100,0	83,6
2 Politiche e strumenti della partecipazione	11,3	9,5	18,3	31,7	83,3	17,8
3 Pubblica amministrazione	21,1	25,0	31,7	48,8	83,3	31,1

4 politiche di bilancio	25,4	56,9	72,5	51,2	91,7	56,4
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	40,8	72,4	93,3	97,6	83,3	76,4
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	67,6	74,1	74,2	90,2	100,0	75,6
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	39,4	89,7	96,7	97,6	100,0	83,3
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	1,4	2,6	10,8	31,7	58,3	10,3
9 Politiche abitative e del territorio	23,9	47,4	72,5	92,7	91,7	57,8
10 Politiche infanzia giovani educative	9,9	69,8	80,8	85,4	75,0	63,6
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	4,2	26,7	33,3	75,6	25,0	30,0

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2010)

La differenziazione delle tematiche negoziali – che sia specializzazione, focalizzazione o lacuna da colmare nell’attività contrattuale a seconda del livello territoriale, dei soggetti coinvolti e di quelli beneficiari – può essere osservata concentrandosi anche sulle aree tematiche, mettendo in evidenza le correlazioni tra le une e le altre, ovvero la frequenza o meno con la quale ciascuna area è associata a un’altra all’interno dei medesimi accordi. Da una parte, emerge come le aree centrali della contrattazione sociale (il socio-sanitario e assistenziale e la politica dei redditi) siano fortemente connesse tra loro e con diverse altre aree. Viceversa, vi sono raggruppamenti di aree maggiormente isolati: partecipazione, contrasto delle discriminazioni, politiche dell’infanzia ed educative risultano assai più correlate tra loro con che altre aree tematiche, evidenziando ancora una sorta di *segregazione* di tali aree all’interno di alcuni specifici accordi di contrattazione sociale. Da segnalare, infine, l’assenza di correlazioni forti dell’area delle politiche del lavoro e dello sviluppo con altre aree; ciò non significa una sua marginalità (conoscendone, al contrario, la diffusione nei documenti negoziali), quanto invece la sua diffusione tra diversi livelli e tipi di accordi; tuttavia va segnalato che non appare una evidente sinergia con altre aree (come ad esempio ci si potrebbe aspettare con la politica locale dei redditi, quella sociale o le politiche abitative).

Altra differenziazione emerge probabilmente dall’articolazione territoriale della contrattazione; ma nel rapporto 2010 non risulta ancora fondato portare l’analisi fino a tratteggiare specificità regionali, se non attraverso le indicazioni quantitative circa i documenti raccolti e quelli “atingibili” nelle diverse regioni. La mancanza – definita a priori in sede di redazione del rapporto 2010 – di punti di raccolta, alimentazione e analisi a livello territoriale, non ha consentito di avviare l’osservazione al livello regionale. A tal fine, e grazie a una maggiore affidabilità e disponibilità di dati, l’implementazione dell’Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi a livello regionale, prevista per il 2011, potrà consentire di avvicinare il conseguimento di questo obiettivo.

4. Verso una radiografia della contrattazione sociale: i contorni e i dettagli

Dopo aver tratteggiato il profilo generale della contrattazione sociale 2010 (cap. 2), ed essere entrati nella dimensione delle tematiche negoziali (cap. 3), nel presente capitolo verranno delineate le dimensioni, le caratteristiche quantitative, i rapporti e le proporzioni tra le diverse aree e voci negoziali (nel complesso 138 voci di classificazione di aree e specifiche tematiche della contrattazione sociale). Come già illustrato nel *Primo rapporto*, le aree tematiche sono state concepite, nelle loro relazioni reciproche e nell'articolazione interna, per fornire una *mappa* delle tematiche negoziali, e cioè delle materie contrattate, che fosse il più possibile universalistica e allo stesso tempo integrata con le forme stesse dell'azione contrattuale sociale e territoriale (in particolare le prime due aree, che restituiscono le modalità delle relazioni tra le parti e le dimensioni della partecipazione alle scelte sociali implicate nella contrattazione).

Si procederà, quindi, per ogni area tematica a una descrizione del peso e dei contenuti principali delle singole voci negoziali, a partire dagli accordi per arrivare alle piattaforme, e suggerendo spunti di lettura tra i contenuti degli uni e delle altre (per quanto, va segnalato, che mentre la maggior parte degli accordi si situa nella prima metà del 2010, la maggioranza delle piattaforme si colloca nell'ultimo trimestre dell'anno, quindi è orientata alla contrattazione sociale del 2011). Un'articolazione così puntuale dei risultati e delle linee di orientamento sviluppate nei confronti negoziali non è solo parte di una restituzione completa dell'attività di contrattazione sociale e territoriale della Cgil, ma è anche la premessa per costruire *mappe* pratiche – per l'orientamento – e cognitive – per l'attribuzione di senso strategico – utili all'iniziativa sindacale.

Oltre a ciò, diversi paragrafi – laddove ritenuto opportuno – offrono uno o più approfondimenti su tematiche precise⁷, ovvero coincidenti con voci dello schema di classificazione, oppure tematiche trasversali a diverse voci e a differenti aree tematiche delle politiche sociali e territoriali. Tutto questo per tornare a sottolineare, anche attraverso la struttura del capitolo, la multidimensionalità e la trasversalità di molte materie negoziali, le quali possono ricevere *ordine* solo per mezzo di un'efficace azione sindacale di coinvolgimento e attivazione delle risorse presenti nel sindacato stesso, nelle società locali e nei territori.

Area 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo

Con l'area tematica “Relazioni tra le parti e definizione del processo” si intendono individuare le parti dei documenti di contrattazione sociale dedicati al riconoscimento delle parti sociali, le premesse e i riferimenti normativi, le modalità di svolgimento, prosecuzione e verifica che costituiscono la trama dei rapporti negoziali sociali e territoriali. Accordi e piattaforme vedono una presenza generale assai significativa di tale area (rispettivamente nell'83,8% degli accordi e nel 86,7% delle piattaforme). Tali riferimenti, tuttavia, possono essere molto diversi tra loro: da una parte, vi sono premesse che delineano il contesto nel quale il negoziato si svolge: per esempio, ricorrono negli accordi sui bilanci riferimenti alle politiche governative di riduzione drastica dei trasferimenti agli enti locali, i ritardi sulle compensazioni del taglio dell'Ici sulla prima casa e gli effetti del patto di stabilità finanziaria. A tali premesse si aggiungono, o si sostituiscono, indicazioni sul quadro legislativo e normativo entro il quale

⁷ A questo proposito, si ringraziano tutti i compagni e le compagne dei Dipartimenti Cgil che hanno contribuito con preziosi suggerimenti, contributi specifici e documentazione alla stesura degli approfondimenti.

agiscono i limiti e le opportunità del negoziato; non mancano, inoltre, affermazioni circa la continuità e l'importanza delle relazioni sindacali tra le parti. Nel complesso, tali “valutazioni di premessa” sono presenti nel 78,8% degli accordi (oltre tre accordi su quattro).

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello (e solo primo livello)	Area terzo livello (e solo secondo livello)
--------------------	---	---

1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (305 / 83,8%)	1.1. Valutazioni di premessa (287 / 78,8%) 1.2. Composizione tavoli di confronto (93 / 25,5%) 1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (85 / 23,4%)	
--	---	--

Lo schema di classificazione relativo all'area 1 ha individuato anche aspetti specifici del rapporto negoziale; vi sono rilevati infatti i “tavoli di confronto” eventualmente previsti, attivati o da attivare al fine di prevedere approfondimenti e sviluppi della trattativa. Tali momenti di confronto sono previsti in una quota meno significativa degli accordi (25,5%), mentre sono assai più presenti all'interno delle richieste sindacali, dal momento che compaiono in oltre la metà delle piattaforme (53,3%, sebbene vada segnalato che la richiesta di tavoli di confronto nelle piattaforme stia spesso a indicare l'evidente richiesta di apertura del negoziato stesso).

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello (e solo primo livello)	Area terzo livello (e solo secondo livello)
--------------------	---	---

1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (26 / 86,7%)	1.1. Valutazioni di premessa (21 / 70%) 1.2. Composizione tavoli di confronto (16 / 53,3%) 1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (4 / 13,3%)	
---	---	--

L'ultima voce di II livello dell'area 1 è identica nella formulazione all'ultima voce di ciascuna area (“Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori”). Nel caso specifico delle Relazioni tra le parti, tuttavia, ciò sta a indicare soprattutto la previsione di verifiche, periodiche e/o finali, nelle quali sottoporre a valutazione comune l'applicazione e lo sviluppo dell'attività prevista negli accordi. Tale voce è presente in circa un quarto degli accordi (23,4%), ma solo nel 13,3% delle piattaforme, segnalando in tal modo che se i negoziati sociali e territoriali vedono in genere una buona formalizzazione, entro la quale è possibile individuare premesse, contesto e riconoscimento delle parti coinvolte, non sempre è introiettata dai soggetti partecipanti la necessità di sequenze processuali e pratiche concrete – da prevedere già nei punti qualificanti di accordi e piattaforme – che possano sostenere il raggiungimento dell'obiettivo e sostanziare in tal modo il percorso negoziale.

Area 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva

Una delle aree meno presenti nei documenti della contrattazione sociale 2010 è rappresentata dall'area 2 "Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva" (17,9% degli accordi, 43,3% delle piattaforme). Con questa espressione si intendono le politiche e le iniziative volte a realizzare su piani diversi – dal bilancio alla trasparenza amministrativa, fino a immaginare forme di contributo attivo alle scelte pubbliche – la partecipazione consapevole dei cittadini. Il tema è certamente rilevante, tant'è che risulta presente, in forme diverse, in ben il 43,3% delle piattaforme; si tratta tuttavia di un tema dell'agenda sindacale che non ha portato a realizzare un uguale proporzione di convergenze tradotte in sede di accordo.

L'individuazione di percorsi e occasioni di confronto democratico, utili non tanto al consolidamento o raggiungimento del consenso intorno alle scelte amministrative quanto allo sviluppo di pratiche di "scelta sociale" condivise, vive ancora una fase di sviluppo compresso. La scarsa presenza negli accordi ne è un indicatore.

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello (e solo primo livello)	Area terzo livello (e solo secondo livello)
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (65 / 17,9%) Solo I livello (1 / 0,3%)		
	2.1. Bilanci sulla qualità sociale (8 / 2,2%)	2.1.1. Bilancio sociale (6 / 1,7%) 2.1.2. Bilancio di genere (2 / 0,6%) 2.1.3. Bilancio ambientale (0)
	2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (1 / 0,3%)	
	2.3. Percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (57 / 15,7%)	
	2.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	

Accanto a questo, l'osservazione in dettaglio delle voci di II e III livello dello schema di classificazione fornisce un'ulteriore sguardo sul tema: difatti, sono assai poche le iniziative di bilancio sociale e di genere definite negli accordi, mentre la parte significativa delle iniziative adottate (15,7%, 57 voci di accordo) si concentra sulla voce "Percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini", ma va evidenziato come la gran parte di questi riferimenti vada a momenti unidirezionali di informazione, che vanno dall'amministrazione ai cittadini (sportelli informativi, sondaggi e verifiche *ex post*, assemblee pubbliche di presentazione e informazione di specifiche iniziative e provvedimenti). Assai raro, invece, è il caso in cui siano state promosse tutte la fasi del percorso partecipativo: oltre l'informazione, anche la consultazione e il coinvolgimento.

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello (e solo primo livello)	Area terzo livello (e solo secondo livello)
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (13 / 43,3%)		

 2.1. Bilanci sulla qualità sociale (5 / 16,7%)

 2.1.1. Bilancio sociale (4 / 13,8%)
 2.1.2. Bilancio di genere (3 / 10,3%)
 2.1.3. Bilancio ambientale (0)

2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (0)

2.3. Percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (11 / 36,7%)

 2.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0)

Del punto di vista dei destinatari, la presenza dell'area 2 mostra significativi sbilanciamenti, risultando più presente in particolare nei documenti contrattuali che vedono tra i soggetti destinatari quelli meno valorizzati, quantomeno da un punto di vista quantitativo. Difatti, donne, giovani, lavoratori precari e immigrati sono assai più presenti in tali documenti che nel complesso dei testi analizzati. Ciò da una parte ribadisce la scarsa presenza di momenti e ambiti partecipativi rivolti all'intera cittadinanza, a proposito di scelte dalla valenza universalistica (il bilancio partecipativo ne sarebbe un esempio); dall'altra si segnala la diffusione in prevalenza di strumenti principalmente informativi – Informagiovani, Urp e uffici dedicati a stranieri – e ciò fornisce un'ulteriore chiave di lettura della presenza *segregata* di tali soggetti nei documenti contrattuali.

Area 3. Pubblica amministrazione

Negli accordi (38%), oltre che in modo significativo nelle piattaforme (60%), la contrattazione sociale 2010 ha affrontato i temi legati alla “Pubblica amministrazione”, alle sue configurazioni, alla *governance* e alle pratiche amministrative e di relazione con i cittadini. In molte premesse poste in testa agli accordi sottoscritti, tra i diversi vincoli posti agli enti locali per lo sviluppo delle politiche sociali e territoriali, sono state segnalate le necessità di riformare e riorganizzare le strutture amministrative pubbliche, in termini di risparmio a soprattutto di maggiore efficacia ed efficienza (rispetto allo scopo). Questo, sia in termini difensivi – per l'esigenza di ridurre spese e costi di funzionamento – sia in termini più propositivi, ad esempio attraverso “Politiche del personale” che prevedano la riorganizzazione degli uffici e delle mansioni dei dipendenti pubblici (10,4%, 38 voci di accordo), per quanto dal punto di vista sindacale sia ancora limitato il coinvolgimento delle organizzazioni di categoria.

La voce più presente negli accordi fa riferimento alla “Regolazione di appalti e subappalti”, in particolare sotto l'aspetto del controllo di legalità e dell'applicazione dei contratti, delle norme sugli affidamenti, la regolarità del lavoro e la sicurezza (15,9%, 58 voci di accordo). Assai più marginali le altre voci, tra cui quella delle esternalizzazioni/internalizzazioni (2,5%, 9 voci di accordo), che pure non è paragonabile per presenza nella contrattazione alla misura delle esternalizzazioni dei servizi da parte delle amministrazioni pubbliche.

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
--------------------	----------------------	--------------------

3. Pubblica amministrazione (112 / 38%)
--

Solo I livello (21 / 5,8%)

3.1. Politiche del personale (38 / 10,4%)

- 3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (9 / 2,5%)
- 3.3. Regolazione appalti e subappalti (58 / 15,9%)
- 3.4. Accreditamento (6 / 1,6%)
- 3.5. Formazione del personale e organizzazione (12 / 3,3%)
- 3.6. Aziende pubbliche e partecipate (11 / 3,0%)
- 3.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5 / 1,4%)

L'esternalizzazione (e le eventuali internalizzazioni) di attività pubbliche, provvedimenti sulle aziende pubbliche e partecipate e la regolazione di appalti e subappalti sono assai più presenti nelle piattaforme (rispettivamente, nel 23,3% e nel 26,7%) che negli accordi.

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
3. Pubblica amministrazione (18 / 60%)		
Solo I livello (1 / 3,3%)		
3.1. Politiche del personale (6 / 20%) 3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (7 / 23,3%) 3.3. Regolazione appalti e subappalti (8 / 26,7%) 3.4. Accreditamento (2 / 6,7%) 3.5. Formazione del personale e organizzazione (2 / 6,7%) 3.6. Aziende pubbliche e partecipate (5 / 16,7%) 3.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (1 / 3,3%)		

Attraverso la lettura degli accordi e l'interpretazione dei dati, è possibile sostenere che l'attuale pressione esercitata sugli enti locali a proposito della scarsità di risorse e dei risparmi di spesa stia rendendo complicata una visione strategica della pubblica amministrazione nella fase di attraversamento della crisi, per quanto una quota non marginale degli accordi (indicati nello schema con indicazioni generali di I livello senza specifica di II livello: 5,8%, 21 voci di accordo) trovino riferimenti progettuali, affermazioni di principio o rafforzamento del coordinamento già esistente tra enti locali, in particolare verso forme di gestione associata dei servizi (nel campo sociale, amministrativo, polizia locale, trasporti, infrastrutture, acqua ed energia, etc.), ma anche in stabili ridefinizioni dei rapporti tra enti pubblici, come nel caso dell'istituzione di nuove Unioni di comuni, o anche nell'applicazione di un ampio schema di temi di coordinamento e approccio condiviso alle relazioni di "Area vasta" (dalla sanità al turismo, dalle infrastrutture ai trasporti, dalla ricerca e innovazione alla cultura); o investendo nell'effettiva attivazione degli Ato (Ambiti di servizio ottimale) nella gestione associata dei servizi e nella fornitura di beni pubblici.

Non per caso, quindi, il riferimento all'area della Pubblica amministrazione risulta, rispetto alla media, sensibilmente più accentuato nei livelli territoriali intermedi: in quello provinciale (nel 45,2% dei documenti) e intercomunale (45,5%), laddove si ritrovano le relazioni a livello di ambiti e consorzi sociali, Comunità montane, Unioni di comuni.

Esternalizzazioni/internalizzazioni e appalti

Il contributo alla gestione dei servizi pubblici – in particolare nei servizi di welfare locale – e l'esternalizzazione di servizi di supporto, manutenzione, logistica, informazione in linea generale facenti parte del core delle attività delle pubbliche amministrazioni è una tendenza ormai di lunga data. La crisi economica e finanziaria dal 2008 ha progressivamente portato verso un punto critico –

per via della riduzione dei trasferimenti e delle entrate locali – i limiti di bilancio delle pubbliche amministrazioni. Il nesso tra risorse scarse ed equilibrio economico nella prestazione di servizi, pertanto, è un tema ricorrente in accordi e piattaforme della contrattazione sociale.

La Cgil, nelle linee programmatiche sostenute a partire dal documento Il welfare contro la crisi e oltre fino alle Linee guida per la contrattazione sociale della conferenza delle Camere del lavoro di Chianciano, nel gennaio 2011, ha ribadito che: “la crescita disordinata della presenza di soggetti privati e di cooperative sociali – avvenuta troppo spesso più per contenere la spesa pubblica che per riconoscere il valore aggiunto del privato sociale - segnala l’esigenza di ristabilire un governo del servizio pubblico nel welfare locale, e il pieno rispetto degli standard e dei contratti di lavoro. Per questo vanno definite linee rigorose per gli accreditamenti e per gli appalti, secondo le indicazioni del memorandum 2007 sul lavoro pubblico”. In accordi e piattaforme, gli interventi più ricorrenti legati al tema delle esternalizzazioni e degli appalti fanno infatti riferimento a questa linea di iniziativa: la parte più significativa si concentra su dichiarazioni comuni affinché si preveda – in modalità, generalmente, non specificate nella lettera degli accordi – un’azione di controllo sulla regolarità del lavoro, specie in materia di salute e sicurezza, di applicazione dei contratti, di versamento dei contributi previdenziali. Inoltre, pare diffondersi il riferimento alla “clausola sociale” nell’affidamento delle prestazioni e nella definizione dei capitolati di appalto, che prevede specialmente nel rapporto con le cooperative sociali di tipo B la possibilità di valutare il carattere sociale della prestazione di lavoro nell’affidamento.

Va segnalato che l’enfasi su clausole sociali nell’affidamento degli appalti e su più stringenti controlli sulla regolarità del lavoro, si affianca con un vasto orientamento alla partecipazione del terzo settore, e in particolare dell’associazionismo, nella gestione per convenzione di alcuni servizi sociali – specialmente il trasporto sociale, alcune attività di complemento ai servizi domiciliari per anziani e disabili, servizi informativi per immigrati e giovani, la gestione degli spazi verdi e la vigilanza –. Questa tendenza risulta particolarmente consistente (vd. commento ad area 5), per cui necessiterebbe di un approfondimento sul terreno, al fine di evidenziare fino a che punto ciò configuri l’esternalizzazione di servizi pubblici essenziali, in forma sostitutiva, oppure una corretta valorizzazione della sussidiarietà.

Appare inoltre la necessità di affrontare il tema di appalti ed esternalizzazioni sempre più in dimensioni temporali e territoriali più ampie: ad esempio, si prevede negli accordi l’istituzione di tavoli di confronto all’interno delle linee di indirizzo presenti nei patti di legislatura siglati con le amministrazioni pubbliche (che, va ricordato, rappresentano ancora una quota marginale degli accordi) e tavoli di confronto che coinvolgano organizzazioni sindacali, amministrazioni locali, Anci e altri enti territoriali. In alcuni casi di accordo, è stato segnalato un percorso articolato e utile a gestire la complessità del tema: a partire da protocolli sugli appalti e l’affidamento dei servizi siglati in sede di ambito/consorzio dei servizi sociali, fino a raggiungere il livello provinciale, includendo il contributo di organizzazioni sindacali, associazioni cooperative e delle imprese, successivamente diffuso e portato al confronto con i livelli di rappresentanza degli enti locali (conferenze provinciali delle autonomie, Anci, Upi, Unioni di comuni).

Ricorre ancora il riferimento al legame tra regolazione virtuosa e integrata degli appalti e livello sovracomunale anche in rapporto ai possibili risparmi di spesa: attraverso la riduzione di spese per consulenze o collaborazioni professionali esterne, ma anche dei costi derivanti dalla proliferazione dei consigli di amministrazione delle aziende partecipate e multiutility, le gestioni integrate di servizi e prestazioni, l’integrazione della programmazione tra diversi enti territoriali. L’intervento su questi aspetti potrebbe comportare utili conseguenze per una gestione non emergenziale – senza dubbio dal punto di vista finanziario – delle regole degli appalti, anzitutto come antidoto o contrasto delle

motivazioni "contabili" spesso apposte alle iniziative di esternalizzazione.

Area 4. Politiche di bilancio

Le “Politiche di bilancio”, ovvero i percorsi negoziali orientati a individuare e concordare preventivamente le linee di indirizzo dei bilanci degli enti pubblici, e a definire atti comuni di intervento, rappresentano una delle aree più ricorrenti nei documenti contrattuali. Soprattutto gli accordi vedono una presenza rilevante di tale area (nel 56,3% dei casi). La quasi totalità degli accordi sulle Politiche di bilancio è costituita da documenti di previsione sulle scelte del bilancio annuale, a livello comunale. Nella forma e nei contenuti, questo genere di accordi costituisce attualmente ancora la dimensione più comune degli accordi di contrattazione sociale.

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
4. Politiche di bilancio (205 / 56,3%)		
Solo I livello (2 / 0,5%)		
	4.1. Confronto sugli accordi di mandato (25 / 6,9%)	
	4.2. Confronto sui bilanci di previsione (199 / 54,7%)	
	4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (7 / 1,9%)	
	4.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0)	

In modo piuttosto ovvio, le Politiche di bilancio sono presenti assai meno nelle piattaforme negoziali, che in qualche misura presuppongono un piano di relazione precedente, nonché il tavolo principale delle trattative: quello intorno ai bilanci di previsione. Tuttavia, questa rarefazione del tema delle politiche di bilancio all'interno delle piattaforme non è del tutto giustificabile; da essa potrebbero emergere invece utili indicazioni sulla costruzione e definizione stessa delle agende negoziali, o indicazioni per una rivisitazione strutturale e di metodo degli stessi bilanci degli enti locali; ad esempio, promuovendo il coinvolgimento del sindacato e dei soggetti organizzati del territorio in un confronto continuo sulle scelte di rilevanza pubblica, sia in generale sia nelle politiche di pianificazione e allocazione delle risorse, in particolare. Difatti, meno scontata è la marginalità dei riferimenti agli accordi di mandato, in particolare nelle piattaforme, specie a fronte di un orientamento sindacale che invece vorrebbe sottolineare la necessità di una programmazione temporalmente più ampia e meno contabile delle politiche sociali territoriali. Per un altro verso, il 6,9% degli accordi nei quali sono previste indicazioni su accordi di mandato è per la gran parte (21 dei 25 accordi rilevati) associato ad accordi sui bilanci comunali, ovvero si tratta di accordi sui bilanci entro cui vi sono cenni generali agli orientamenti di mandato, oppure in casi meno frequenti – ma più proficui, da un punto di vista strategico – si tratta di accordi di mandato entro i quali si specifica il dettaglio delle iniziative comuni da prevedere per il primo anno – o quello attuale – nel corrispondente bilancio dell'amministrazione coinvolta. Assai marginali (1,9%, 7 voci negoziali) sono gli accordi in cui sono presenti interventi concordati con le parti sociali di consuntivo o assestamento di bilancio.

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
4. Politiche di bilancio (10 / 33,3%)		

Solo I livello (1 / 3,3%)	
4.1. Confronto sugli accordi di mandato (2 / 6,7%)	
4.2. Confronto sui bilanci di previsione (9 / 30%)	
4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (2 / 6,7%)	
4.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0)	

Area 5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali

Il cuore della contrattazione sociale e territoriale è senz'altro situato nell'intreccio tra le politiche socio-sanitarie e assistenziali e le politiche locali dei redditi e delle entrate. La prima di queste due aree comprende i campi di intervento, di organizzazione e regolazione delle politiche sociali sul territorio; nel complesso rappresenta l'area tematica più rappresentativa, raccogliendo infatti il 76,1% degli accordi, e il 83,3% delle piattaforme. La scarsa presenza di riferimenti solamente generali alle politiche sociali (solo I livello: 1,9% degli accordi, 7 voci negoziali) indica che generalmente i temi di accordo giungono a un buon livello di specificità.

Nel dettaglio, possiamo osservare che nel II livello di classificazione delle tematiche negoziali prevale largamente l'indicazione programmatica o attuativa di "Servizi e prestazioni" (54,9% dei casi, 200 voci negoziali), poi articolati in un III livello di dettaglio; questa voce vede anche la presenza di riferimenti generali (solo II livello: 13,5%, 49 voci negoziali), e ciò sta a indicare negli accordi affermazioni condivise generali (ma non per questo meno importanti) circa il mantenimento del livello di prestazioni, in particolare come preambolo in molti accordi sul bilancio di previsione dei comuni. Al III livello, gli orientamenti vanno nella direzione dei "Servizi domiciliari" (25,7%, 91 voci negoziali) in particolare nell'assistenza ad anziani e disabili, e "Territoriali" (20,6%, 73 voci negoziali) centrati in particolare sul trasporto sociale, i servizi sanitari territoriali, ambulatoriali, il telesoccorso, i centri d'ascolto e consultori. Segue l'esigenza di intervenire sui "Servizi residenziali" (17,8%, 63 voci di accordo) e in misura minore "semiresidenziali" (6,2%, 22 voci di accordo); va segnalato che una maggiore attenzione su questi due temi emerge dall'attività negoziale dei sindacati dei pensionati. La "Prevenzione socio-sanitaria" è più marginale (4,2%, 15 voci di accordo) mentre quasi assenti sono gli interventi di "Accoglienza ed emergenza" (0,8%, 3 voci di accordo) rivolti a rifugiati, tossicodipendenti, senza fissa dimora, donne vittima di violenza.

Nel complesso della contrattazione sociale confederale, incrociando i dati della voce "Prestazioni e servizi" con i destinatari dei contenuti degli accordi, emerge come l'orientamento degli interventi vada in particolare a beneficio delle persone non autosufficienti (88,8% dei casi in cui è presente la voce 5.3), disabili (75,7%), anziani (75,6%) che risultano più rappresentati in questi accordi particolari che nel complesso degli accordi analizzati; in qualche modo evidenziando i principali destinatari di servizi e prestazioni del welfare locale.

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (277 / 76,1%)		
Solo I livello (7 / 1,9%)		
	5.1. Programmazione servizi e prestazioni (63 / 17,3%)	
	Solo II livello (5 / 1,4%)	
		5.1.1. Piani e programmazione sociale (1 / 0,3%)
		5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (6 / 1,7%)
		5.1.3. Piani e programmazione integrata (10 / 2,8%)

<p>5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (126 / 34,6%) Solo II livello (10 / 2,7%)</p> <p>5.3. Prestazioni e servizi (200 / 54,9%) Solo II livello (49 / 13,5%)</p> <p>5.4. Interventi di contrasto alla povertà (101 / 27,7%) Solo II livello (26 / 7,1%)</p> <p>5.5 Non autosufficienza (58 / 15,9%) Solo II livello (20 / 5,5%)</p> <p>5.6. Welfare integrativo / mutualità territoriale (1 / 0,3%)</p> <p>5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (17 / 4,7%)</p>	<p>5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (48 / 13,6)</p> <p>5.2.1. Aziende speciali e società partecipate (19 / 5,4%)</p> <p>5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni (88 / 24,9%)</p> <p>5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso (26 / 7,3%)</p> <p>5.2.4. Modalità di presa in carico (12 / 3,4%)</p> <p>5.2.5. Carta dei servizi / Diritti degli utenti (4 / 1,1%)</p> <p>5.3.1. Residenziali (63 / 17,8%)</p> <p>5.3.2. Semiresidenziali (22 / 6,2%)</p> <p>5.3.3. Domiciliari (91 / 25,7%)</p> <p>5.3.4. Territoriali (73 / 20,6%)</p> <p>5.3.5. Accoglienza ed emergenza (3 / 0,8%)</p> <p>5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (15 / 4,2%)</p> <p>5.4.1. Minimo vitale / Reddito minimo (7 / 2%)</p> <p>5.4.2. Contributi economici una tantum (70 / 19,8%)</p> <p>5.5.1. Contributi economici (29 / 8,2%)</p> <p>5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (15 / 4,2%)</p> <p>5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (15 / 4,2%)</p>
--	--

La successiva area di secondo livello per presenza negli accordi è quella relativa a “Modelli organizzativi e dell’offerta” (34,6%, 126 voci di accordo). Nel dettaglio, sono poco presenti interventi di organizzazione di società partecipate e aziende speciali, e modalità di presa in carico, mentre meno significativo è l’intervento di “Semplificazione dei percorsi di accesso” (7,3%, 26 voci di accordo), nei quali sono considerati i servizi di porta/sportello sociale, l’intervento sui tempi di attesa, i servizi di mediazione culturale. Più ampia è la presenza della voce “Modalità di affidamento delle prestazioni” (24,9%, 88 voci di accordo) nella quale vi sono indicazioni sull’affidamento a soggetti terzi di servizi specifici, ma soprattutto sono state così indicate le convenzioni e i rapporti progettuali stabiliti tra le amministrazioni locali, in primo luogo comunali, e soggetti del terzo settore, soprattutto associazioni di volontariato. Questo aspetto – per quanto difficilmente comparabile con i dati raccolti nel *Primo rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale* – fornisce una tendenza e sicuramente un tema da approfondire, riguardante l’esplicitazione dei rapporti con il terzo settore in campo socio-assistenziale e sanitario. Da una parte, questo può indicare una maggiore formalizzazione e trasparenza di tali rapporti, inseriti in accordi tra sindacato e amministrazioni, e non circoscritti ai rapporti bilaterali tra amministrazione e terzo settore; ma dall’altra la loro alta frequenza potrebbe anche suggerire un intervento di supplenza su servizi sociali rilevanti (in particolare nel trasporto sociale, in alcune funzioni dei servizi domiciliari ad anziani e disabili, etc.).

Nel campo dell’area 5 di considerevole importanza sono gli “Interventi di contrasto alla povertà”

(27,7%, 101 voci di accordo), per quanto le indicazioni generiche (solo II livello) siano piuttosto diffuse (7,1%, 26 voci di accordo). Nello specifico, si tratta soprattutto di “Contributi economici una tantum” (19,8%, 70 voci di accordo), ad esempio contributi per il pagamento delle utenze domestiche, o assegni di sostegno al nucleo familiare. Da segnalare, la presenza non marginale – ed emergente – di interventi anche non monetari, ovvero attraverso la creazione di tessere per gli acquisti, o anche iniziative e convenzioni per la distribuzione diretta di alimenti.

Il tema della non autosufficienza è presente nel 15,9% degli accordi (58 voci di accordo, con un’attenzione particolare da parte della negoziazione svolta dai sindacati dei pensionati), in particolare nella definizione di contributi economici specifici (8,2%, 29 voci di accordo), e in misura minore per “Servizi di sostegno” (4,2%, 15 voci di accordo) nei quali si segnalano interventi espressamente rivolti, in modo integrato, alle diverse forme e soggetti della non autosufficienza, che tuttavia in ben altra misura sono anche indirettamente sostenuti da una parte dei servizi domiciliari e territoriali. Marginali risultano le azioni di “Regolarizzazione, formazione e accreditamento del lavoro di cura” (4,2%, 15 voci di accordo).

Nel confronto tra accordi e piattaforme, emerge anzitutto una maggiore insistenza delle agende sindacali sull’area 5 (83,3% delle piattaforme), e sui singoli temi dei livelli tematici successivi. Se per quanto riguarda i servizi o gli interventi di contrasto alla povertà la misura è analoga a quella degli accordi, una prima differenza emerge nella voce “Programmazione servizi e prestazioni” (17,3% degli accordi, 43,3% delle piattaforme), per la quale le piattaforme mostrano un più forte indirizzo programmatico. Ovviamente è scontata una maggiore enfasi sindacale sulla programmazione socio-assistenziale (largamente centrata sui Piani di zona, di ambito e distretto sociale) e sanitaria, mentre andrebbe indagato il minore orientamento dei negoziati a portare a termine intese sul tema.

Nelle piattaforme, inoltre, vengono in luce forti indicazioni sui servizi domiciliari, territoriali e sulla semplificazione dei percorsi di accesso.

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (25 / 83,3%)		
	5.1. Programmazione servizi e prestazioni (13 / 43,3%) Solo II livello (2 / 6,7%)	5.1.1. Piani e programmazione sociale (1 / 3,4%) 5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (2 / 6,9%) 5.1.3. Piani e programmazione integrata (2 / 6,9%) 5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (10 / 34,5%)
	5.2. Modelli organizzativi e dell’offerta (18 / 60%) Solo II livello (3 / 10%)	5.2.1. Aziende speciali e società partecipate (0) 5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni (2 / 6,9%) 5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso (12 / 41,4%) 5.2.4. Modalità di presa in carico (3 / 10,3%) 5.2.5. Carta dei servizi / Diritti degli utenti (2 / 6,9%)
	5.3. Prestazioni e servizi (23 / 76,7%) Solo II livello (1 / 3,3%)	5.3.1. Residenziali (6 / 20,7%) 5.3.2. Semiresidenziali (4 / 13,8%) 5.3.3. Domiciliari (16 / 55,2%) 5.3.4. Territoriali (12 / 41,4%)

<p>5.4. Interventi di contrasto alla povertà (12 / 40%) Solo II livello (4 / 13,3%)</p> <p>5.5 Non autosufficienza (5 / 16,7%) Solo II livello (5 / 16,7%)</p> <p>5.6. Welfare integrativo / mutualità territoriale (0)</p> <p>5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5 / 16,7%)</p>	<p>5.3.5. Accoglienza ed emergenza (1 / 3,4)</p> <p>5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (7 / 24,1%)</p> <p>5.4.1. Minimo vitale / Reddito minimo (2 / 6,9%)</p> <p>5.4.2. Contributi economici una tantum (5 / 17,2%)</p> <p>5.5.1. Contributi economici (3 / 10,3%)</p> <p>5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (4 / 13,8%)</p> <p>5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (1 / 3,4%)</p>
--	--

Politiche socio-sanitarie

Nei documenti della contrattazione sociale 2010 analizzati per il rapporto, è emerso anzitutto l'orientamento all'integrazione tra sociale e sanitario, attraverso una molteplicità di strumenti e soprattutto a diversi livelli di avanzamento tra le regioni italiane. Nei casi più virtuosi, l'integrazione socio-sanitaria è più avanzata e ci si accorda tra le parti per un percorso definito: la creazione del distretto socio-sanitario quale dimensione ideale per la gestione integrata dei servizi socio-sanitari, connessione con i piani di zona, investimento progettuale nei "profili" e "piani di salute" capaci di porre dimensioni e obiettivi delle politiche sanitarie rispetto agli obiettivi della società locale, creazione di "unità di valutazione multidimensionali" per rendere effettiva l'integrazione socio-sanitaria della presa in carico, sia attraverso la definizione di "piani di intervento personalizzati" sia con l'integrazione delle diverse figure e settori del sociale e del sanitario. Le stesse Linee guida della contrattazione sociale della Cgil si muovono in questa direzione, raccogliendo la sfida della riorganizzazione dei servizi sanitari e socio-sanitari: "C'è un nesso strettissimo tra equilibrio di bilancio, sostenibilità del sistema sociale e socio sanitario, qualità e appropriatezza. Guardando proprio alle regioni più virtuose, si è visto che i processi di riorganizzazione devono affrontare inevitabilmente alcuni nodi critici: il ridimensionamento e la riqualificazione della rete ospedaliera, il potenziamento dei servizi distrettuali (residenziali, semiresidenziali e domiciliari in particolare), l'integrazione fra ambito sociale sanitario, il governo degli accreditamenti e dell'assistenza farmaceutica".

In altri contesti, gli accordi testimoniano intese su percorsi di integrazione ancora distanti da un profilo chiaro e definito; e le priorità paiono differenti anche a causa di una evidente pressione dei deficit della gestione sanitaria locale: si afferma la necessità della riorganizzazione ospedaliera, il controllo della spesa anzitutto con la verifica telematica delle prescrizioni di farmaci e delle prestazioni specialistiche, insieme alla centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.

La contrattazione sociale territoriale riferita alle Politiche socio sanitarie si svolge in primo luogo a livello regionale. Interlocutori del sindacato sono le Giunte regionali (il Presidente e, più spesso, gli Assessori competenti. Il successivo livello di contrattazione si svolge con le Aziende Sanitarie Locali, i Comuni, le Ipab, ecc.)

Qui viene riportata - brevemente - l'esperienza della contrattazione svolta nel 2010 a livello regionale. Buona parte delle informazioni è riportata nel documento "Sintesi delle vertenze socio sanitarie" a cura delle Cgil regionali, presentato il 1 dicembre 2010 in occasione dell'iniziativa Cgil nazionale "sanità e federalismo, diritti e risorse" (la documentazione è disponibile sul sito <http://www.cgil.it/tematiche/Documento.aspx?ARG=WELF&TAB=0&ID=15194>).

In tutte le regioni la Cgil ha presentato una propria piattaforma elaborata nel 2010, in alcuni casi testi che rappresentano lo sviluppo e l'aggiornamento di precedenti documenti. Le piattaforme regionali sono in buona parte di tipo "generale", spesso riferite ad atti di programmazione (ad es. il Piano Socio sanitario regionale), trattano quindi più argomenti contemporaneamente. Nelle regioni impegnate nei piani di rientro le piattaforme riguardano in prevalenza questo argomento. Di norma le piattaforme sono confederali e vengono "costruite" quasi sempre con l'apporto in particolare di Spi e Fp.

Piattaforme o documenti unitari di Cgil Cisl Uil sono presenti in diverse regioni (Abruzzo, Alto Adige, Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria,) anche se durante la vertenza spesso sono insorte non poche difficoltà di gestione unitaria, soprattutto negli ultimi due anni. In alcune regioni (Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte, Veneto) nonostante i tentativi, non siamo riusciti a confermare - o addirittura a presentare - piattaforme unitarie e quindi sono stati presentati documenti Cgil.

I titoli/argomenti dei documenti/piattaforme sono ricorrenti: risorse, riconversione rete ospedaliera, potenziamento dei servizi distrettuali, accreditamento e regolazione del privato, integrazione socio sanitaria, non autosufficienza, liste di attesa, ticket e tariffe, personale e precariato, assetto del servizio sanitario regionale, ecc. Quasi tutti i documenti trattano contemporaneamente questioni sanitarie e sociali.

I Tavoli di confronto sono ovviamente unitari e sono presenti in tutte le regioni. Nei report delle Cgil regionali sulla contrattazione 2010 però vengono descritti talvolta come "deboli e saltuari" o "difficilmente capaci di produrre intese cogenti" (vedi ad es. Abruzzo, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia) In altre regioni c'è invece un confronto più consolidato (Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria). In Friuli Venezia Giulia e in Alto Adige il confronto è "istituzionalizzato", previsto da norme regionali. Tuttavia, in generale, non si è ancora consolidato un sistema stabile di relazioni, né un livello di partecipazione/influenza effettivo alle decisioni delle Giunte regionali.

In alcune regioni si sono raggiunti uno o più accordi, anche nel corso del 2010/2011, o nel 2009 ma con effetti anche nel 2010: Basilicata, Emilia Romagna, Marche, Liguria, Lombardia, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria. Gli accordi, in alcuni casi sono specifici sul socio sanitario o su singoli argomenti (es. non autosufficienza), in altri sono di tipo generale, con capitoli - o rinvio a tavoli ad hoc - dedicati al welfare.

Le piattaforme (anche quelle unitarie) sono coerenti con le linee guida Cgil per la contrattazione sociale. E' evidente che è cresciuta una comune consapevolezza, almeno nel gruppo dirigente che si occupa di welfare, sulla "linea" per le politiche socio sanitarie: sul nesso tra equilibrio di bilancio e garanzia dei Lea, qualità e appropriatezza. Sulla centralità del territorio e sui nodi critici della riorganizzazione: il ridimensionamento e la riqualificazione della rete ospedaliera, il potenziamento dei servizi distrettuali e delle cure primarie, l'integrazione fra ambito sociale sanitario, il governo degli accreditamenti e dell'assistenza farmaceutica, ecc. E ciò viene sempre motivato con l'esigenza di "adeguare l'offerta" alle trasformazioni epidemiologiche, sociali, demografiche. Occorre però rilevare che, mentre è molto presente il tema della non autosufficienza (che richiama l'esigenza di forte integrazione tra politiche sociali e sanitarie) fatica invece a crescere, in esplicito, una

contrattazione rivolta alla prevenzione e ad alcune servizi ad alta integrazione socio sanitaria (per la salute mentale, per le dipendenze, consultori materno infantile, ecc).

Nelle regioni impegnate nei piani di rientro la situazione è particolarmente difficile. Intanto perché le misure del Piano di Rientro vengono presentate dalle Giunte come “non negoziabili” e imposte dal Governo, tanto più se la regione è commissariata. Le Giunte tendono così ad “evitare” uno scomodo confronto sindacale. E poi perché vi è una sfasatura tra l’urgenza di rientrare dal deficit per rispettare i parametri imposti dal patto per la salute – che comporta inasprimenti fiscali, ticket e tagli al personale - e il tempo necessariamente più lungo per ottenere effetti duraturi con misure di vera riorganizzazione (ad es. più servizi territoriali in alternativa alla chiusura di ospedali). Questa situazione conferma come opportuna la richiesta avanzata dalla Cgil nazionale di dilatare i tempi dei piani e di individuare risorse dedicate al sostegno della riorganizzazione/risanamento in queste regioni. Sempre in queste regioni, ovviamente, si sono concentrate le principali iniziative di mobilitazione del 2010 (con sit in, presidi, manifestazioni, fino allo sciopero): vedi ad esempio le vertenze in Abruzzo, Calabria, Lazio, Molise, Campania, e ora Piemonte.

In alcune regioni (Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche) con un sistema socio sanitario più “solido” e che ha già affrontato profonde ristrutturazioni per mantenere la sostenibilità e la qualità dei servizi, la contrattazione è meno “difensiva” e si rivolge anche alla costruzione di nuovo welfare (ad es. si propone un patto per riprogettare il welfare). Qui, anche grazie alla capacità dei governi locali, si iniziano ad affrontare nuove modalità di organizzazione dei servizi (ad es. “sanità d’iniziativa, cure primarie associate e h24, osservatori per la valutazioni dei risultati) e di governance (ad es. società della salute, cabine di regia, ecc). Modalità organizzative e di governance partecipata che devono essere meglio indagate.

Ovunque – dalle piattaforme agli accordi – viene espressa grande preoccupazione – in alcuni casi avanzate ipotesi di lavoro - per le conseguenze, sulla tenuta e sull’assetto del welfare, dei tagli imposti dalle manovre del Governo e dal patto di stabilità. Tanto più se prosegue il percorso sul federalismo fiscale.

Infine, l’esperienza di contrattazione riferita alle politiche socio sanitarie conferma l’utilità di condividere orientamenti comuni (come ad esempio le Linee guida) e iniziative nazionali e di fornire, anche su specifici argomenti, strumenti tecnico/politici a sostegno della contrattazione sociale territoriale.

Accessibilità ai servizi e presa in carico

Un forte accento della contrattazione sociale Cgil nel 2010 è andato al tema della “Semplificazione dei percorsi di accesso” riguardanti servizi e prestazioni connesse ad alcuni campi specifici – specie il socio-sanitario –. Un’enfasi uguale non è stata portata negli accordi, e tuttavia si possono individuare alcune tendenze. In particolare, emergono iniziative per la costituzione di servizi di segretariato sociale, mediante spazi informativi, di orientamento e di facilitazione all’accesso ai servizi sociali. Si tratta, generalmente, di servizi gestiti internamente dalle amministrazioni; ma vi è anche il caso di sportelli informativi di segretariato sociale per i quali è stato utilizzato personale volontario, sebbene inserito in servizi civici di volontariato degli anziani.

Dal punto di vista della presa in carico, anche la progettazione a livello di ambiti/consorzi sociali si intreccia a fattori di maggiore accessibilità ai servizi: l’integrazione socio-sanitaria, l’orientamento alla dimensione territoriale e a una maggiore diffusione di punti di accesso al sistema dei servizi, si traducono nella costituzione di “unità di valutazione multidimensionali” (in genere per minori, disabilità, geriatria) e “gruppi cure primarie” attraverso il coordinamento dei medici di medicina

generale con diverse specializzazioni e in uno spazio comune. La centralità della dimensione e dell'integrazione territoriale, peraltro, segnala la necessità di una particolare attenzione alle questioni di una efficace continuità assistenziale operata attraverso punti unici di accesso integrati tra sociale e sanitario. In relazione a questo, anche il piano strettamente informativo rivolto ai cittadini per una migliore accessibilità dei servizi, spesso delegato alle amministrazioni, richiede passi ulteriori nel coinvolgimento degli attori del territorio; in questo ambito, le guide all'orientamento e l'informazione circa l'offerta di servizi, a livello comunale o di ambito sociale, dovrebbero realizzarsi attraverso il contributo e il coinvolgimento del sindacato, del terzo settore, dei patronati e delle altre organizzazioni sociali, consentendo una più ampia diffusione delle opportunità presenti sul territorio.

Non autosufficienza

Le Linee guida per la contrattazione sociale Cgil 2011 affrontano specificamente il tema della non autosufficienza, indicando le principali direttrici dell'agenda negoziale, a partire dall'analisi del contesto e dei limiti entro i quali si colloca l'azione sindacale: "La finanziaria 2011 ha azzerato il fondo nazionale per la non autosufficienza, rendendo più difficile anche il funzionamento dei fondi regionali, nonostante questo per noi la costituzione dei fondi regionali resta anticipazione/integrazione del Fondo nazionale, nell'ambito del Piano per la non autosufficienza per garantire: Assistenza domiciliare integrata, Assistenza Residenziale e Semiresidenziale (precisando indicatori di offerta e standard qualificanti), in alcune regioni praticamente assenti. Forme di copertura della quota "sociale" oggi a carico di Comuni o utenti (es. rette Rsa). Sostegno del lavoro di cura in ambito familiare, collegandolo alla rete dei servizi e attraverso: la copertura previdenziale dei familiari addetti alla assistenza della persona non autosufficiente, il riconoscimento del lavoro informale delle famiglie anche per mezzo di servizi di sollievo ed agevolazioni tariffarie, il riconoscimento del lavoro e il sostegno alla regolarizzazione delle assistenti familiari, che integra e non sostituisce quello delle professionalità necessarie ad assicurare l'assistenza sociale e sanitaria". Alcune tendenze indicate nei documenti programmatici Cgil si ritrovano nelle linee degli accordi stipulati nel territorio; ciononostante, appare con una certa chiarezza la differenziazione territoriale degli interventi per la non autosufficienza: rispetto alla presenza o meno di consistenti fondi regionali; nell'orientamento a servizi integrati centrati sui servizi pubblici specie di zona/ambito, o nella "voucherizzazione" del servizio e quindi nello stimolo del mercato privato dell'assistenza; nell'investimento in progetti promozionali integrati a quelli assistenziali e/o maggiori investimenti di risorse negli assegni di cura e nell'assistenza domiciliare. In particolare l'area del sostegno al lavoro di cura e all'aiuto gratuito fornito dalle famiglie non è stato ritrovato nel corso dell'analisi degli accordi della contrattazione sociale, se non in auspici generali o nella creazione di "punti di ascolto territoriali" dei bisogni delle famiglie e di "servizi di sollievo", mentre non risultano iniziative di sostegno indiretto (agevolazioni tariffarie, benefit in servizi pubblici).

Gli interventi variano anche in relazione alla classe dimensionale dei soggetti istituzionali: nei piccoli comuni è evidente l'investimento nell'integrazione dei servizi, specie a livello di ambito/consorzio dei servizi sociali, ma con differenze territoriali considerevoli a seconda dell'insediamento e del livello di prestazioni e articolazione raggiunto dal sistema integrato dei servizi sociali. Vi sono impegni per una maggiore integrazione tra l'assistenza degli anziani nelle strutture residenziali protette, l'assistenza domiciliare (Sad), l'assistenza domiciliare integrata (Adi) e l'erogazione degli assegni di cura, pur entro margini di possibilità compressi (tra bisogni dei cittadini e risorse economiche disponibili limitate).

Nella prospettiva di sostenere il lavoro di assistenza familiare vi sono anche interventi indiretti, ad

esempio attraverso contributi per il pagamento degli oneri sociali dovuti per la regolarizzazione degli assistenti familiari. In relazione al sostegno e alla qualificazione del lavoro di assistenza familiare, vi sono iniziative di integrazione linguistica e culturale o formazione professionale, diffuse in particolare in alcune aree del paese. In altri contesti, tra i più avanzati, l'assegno di cura è uno strumento diffuso, definito e assegnato attraverso unità di valutazione socio-assistenziali, specie a livello di ambito/distretto sociale; questo strumento è tuttavia complementare e non sostitutivo dei servizi Adi e Sad. Altrove la "voucherizzazione" dell'assistenza domiciliare, non solo quella acquisibile sul mercato privato ma anche quella domiciliare, è un dato largamente diffuso.

Dal punto di vista del sistema di finanziamento ed erogazione delle risorse, in alcuni territori la configurazione dei fondi regionali per la non autosufficienza prevede l'integrazione e non la sostituzione dei contributi locali, in particolare dei comuni. In questa articolazione dei ruoli, vi sono esperienze locali che hanno puntato più sull'intervento economico integrato (passando dagli assegni di cura a interventi di sostegno integrati nel sistema dei servizi) che sulla creazione di voucher per l'accesso al mercato privato della cura.

Altri approcci vedono una funzione maggiormente promozionale del fondo regionale per la non autosufficienza, attraverso il quale si finanziano anche progetti promossi dalle amministrazioni locali finalizzati alla creazione di servizi, alla qualificazione dell'offerta di assistenza domiciliare (anche privata), all'integrazione sociale delle persone non autosufficienti. Ad esempio, ciò si realizza attraverso azioni differenziate che coinvolgono nella progettazione e gestione sia le istituzioni locali sia soggetti dell'associazionismo e della cooperazione sociale: servizi di pulizie delle abitazioni, trasporti sociali con mezzi attrezzati; offerta di soggiorni climatici, corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana per assistenti familiari; preparazione e consegna di pasti a domicilio, piccola manutenzione e riparazioni domestiche. Inoltre, l'intervento per la non autosufficienza viene in questo caso messo a sistema con le risorse del territorio e tenendo conto anche dei bisogni dei parenti e delle reti naturali di supporto delle persone non autosufficienti: ad esempio attraverso servizi di "sollevio" per i familiari, servizi di quartiere e "condomini assistiti", con una attenzione significativa alle condizioni e alle fasi di passaggio (dimissioni protette, specifica attenzione al passaggio di disabili e non autosufficienti all'età anziana).

Interventi di contrasto alla povertà

Il contrasto di una povertà sociale crescente, differenziata e sempre più articolata con la condizione di lavoratrice/lavoratore "povero" è ampiamente rilevata in accordi e piattaforme della contrattazione sociale 2010. Le misure appaiono differenziate lungo differenti linee di indirizzo e priorità: quelle che privilegiano l'intervento sui rischi sociali connessi alla pauperizzazione del lavoro, alla precarizzazione, alla segmentazione del mercato del lavoro, alla cronicizzazione di contesti ed esperienze di crisi occupazionale e aziendale. Accanto a questa prospettiva, vi è quella che vede gli interventi orientati alle fasce "tradizionali" di popolazione in condizione di disagio, nelle quali si associano la fragilità sociale ed economica e casi di "diagnosi multiple" legate alle dipendenze, al disagio psichico, etc.

Dal punto di vista dei modelli di intervento, si possono evidenziare quattro orientamenti, che a loro volta integrano in misura differenziata le due linee di approccio appena descritte: vi sono anzitutto fondi specifici per offrire un contributo al pagamento di rette, tariffe, utenze, affitti; oppure fondi integrati che affiancano il sostegno indiretto al reddito con servizi e politiche attive del lavoro da attuare con borse lavoro e tirocini formativi e assistenziali che mirino a interventi straordinari di pubblica utilità nell'ambito della manutenzione del territorio (in particolare: del verde pubblico, del

risparmio energetico, del patrimonio demaniale, delle attività amministrative in collaborazione con le cooperative sociali e le aziende pubbliche del territorio). Si prevedono altresì fondi d'emergenza riservati alle fasce più fragili della popolazione, in condizione di povertà "assoluta", anche attraverso strumenti come il "prestito d'onore", qui inteso come sostegno (rimborsabile) di ultima istanza.

Va segnalata la presenza, per quanto ancora marginale, di interventi di assistenza diretti attraverso la distribuzione di beni essenziali, in particolar modo di alimenti, mediante l'attivazione di convenzioni con il banco alimentare e altre organizzazioni di volontariato.

Nel complesso, si tratta di strumenti finanziati con i mezzi più vari: oltre che con stanziamenti diretti dal bilancio comunale, si attinge a risorse provenienti da fondazioni di origine bancaria, o fondi resi disponibili da leggi e delibere di livello regionale; oppure si fa ricorso alla destinazione d'uso dei risparmi ottenuti attraverso la riorganizzazione delle spese e dei costi della pubblica amministrazione, delle riduzioni dei compensi previsti per gli amministratori locali e i responsabili di enti partecipati, ma anche utilizzando in maniera finalizzata i versamenti del 5 per mille dovuti al comune.

Area 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo

Analogamente a quanto avvenuto nel corso della contrattazione sociale del 2009, anche nel 2010 una delle aree tematiche più intensamente praticate è stata quella delle "Politiche del lavoro e dello sviluppo" (75,3% degli accordi, 63,3% delle piattaforme).

Nelle intese con i soggetti istituzionali prevalgono i temi più vicini alla "Tutela del lavoro" (17,6%, 64 voci di accordo), alle "Azioni per l'inserimento lavorativo" (35,4%, 129 voci di accordo) e alla "Protezione sociale e del reddito" (53,6%, 195 voci di accordo); assai meno praticati i temi più direttamente legati allo sviluppo economico. Le difficoltà indotte da una crisi economica tanto profonda e perdurante si sono riflessi anche nel peso relativamente limitato di "Accordi di area e pianificazione degli interventi" (9,6%, 35 voci di accordo), con cui si intendono progetti organici e integrati di sviluppo locale e territoriale (sviluppo di zone produttive, l'infrastrutturazione a servizio della produzione). Anche gli interventi mirati alle singole imprese, o a comparti e settori produttivi specifici nel sostegno all'attività o nella creazione d'impresa, sono presenti solamente nel 6,9% degli accordi (25 voci di accordo).

Nella sostanza, la gran parte dello sforzo – e certamente dei risultati – della contrattazione sociale 2010 nel campo delle politiche del lavoro e dello sviluppo si concentra sul primo polo tematico dell'area, quello del lavoro, e in questo sembrano prevalere gli interventi di piccole dimensioni, locali, scarsamente integrati con altri soggetti o livelli. In dettaglio, tali interventi si concentrano in particolare su "Progetti speciali per l'inserimento lavorativo" (25,1%, 89 voci di accordo, in gran parte borse lavoro, anche microprogetti di entità circoscritta in comuni di medio-piccole dimensioni), mentre il ruolo dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro è assai meno rilevante (7,9%, 28 voci di accordo). Anche gli interventi di tipo strutturale, sovralocale, o che comunque necessitano di risorse e cooperazione tra soggetti istituzionali e sindacali (quali la "tutela del lavoro", che comprende stabilizzazioni, contrasto ed emersione del lavoro irregolare, contrasto della precarietà) stentano ad emergere. È invece nuovamente nella dimensione locale che si concentrano le azioni diffuse di "Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali" (47,2%, 167 voci di accordo). Per la gran parte, negli accordi in cui appaiono interventi del genere si prevedono veri e propri "Fondi anticrisi" o misure specifiche di sostegno o sollievo per i soggetti e le famiglie in difficoltà a causa della crisi economica. Infine, nell'11% dei casi (39 voci di accordo) si fa riferimento agli "Ammortizzatori sociali", in particolare negli accordi regionali per il rinnovo dei benefici in

deroga. Molto rari gli interventi per la conciliazione (3,3%, 12 voci di accordo) tra lavoro e tempi di vita, attività personali e di cura.

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (274 / 75,3%) Solo I livello (2 / 0,5%)		
	6.1. Accordi di area e pianificazione interventi (35 / 9,6%) 6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (13 / 3,6%) 6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (25 / 6,9%) 6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (129 / 35,4%) Solo II livello (8 / 2,2%)	6.4.1. Sportello lavoro / servizi per l'impiego (28 / 7,9%) 6.4.2. Formazione continua / professionale (42 / 11,9%) 6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (89 / 25,1%)
	6.5. Tutela del lavoro (64 / 17,6%) Solo II livello (14 / 3,8%)	6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (28 / 7,9%) 6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (25 / 7,1%) 6.5.3. Salute e sicurezza (26 / 7,3%)
	6.6. Protezione sociale e del reddito (195 / 53,6%) Solo II livello (1 / 0,3%)	6.6.1. Ammortizzatori sociali (39 / 11%) 6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali (167 / 47,2%) 6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (1 / 0,3%)
	6.7. Azioni per la conciliazione (12 / 3,3%) 6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (14 / 3,8%)	

Nelle piattaforme la distribuzione degli orientamenti dell'agenda sindacale è differente; le voci legate più strettamente allo sviluppo (piani locali, sostegno alle imprese, anche voci più specifiche come il sostegno all'economia solidale e alla sostenibilità) sono percentualmente più presenti rispetto agli accordi, segno certamente di una difficoltà di traduzione concreta degli indirizzi più complessi, ma anche indicatore di nuovi orientamenti culturali nell'agenda sindacale (nel 20% delle piattaforme sono presenti richieste e proposte intorno all'economia sociale e solidale).

Per quanto riguarda le voci di II livello più legate al lavoro, le piattaforme si concentrano maggiormente sui campi della tutela del lavoro ("Contrasto della precarietà", 24%) e dell'inserimento lavorativo (in particolare "Formazione continua/professionale", 24,1%), e meno sulla protezione del reddito; questo, non tanto per una sottovalutazione del tema rispetto all'urgenza dei bisogni, quanto probabilmente per via della presenza già consolidata del set di misure anticrisi che, nel caso del sostegno ai redditi dei lavoratori e delle famiglie, almeno a livello comunale ha acquisito una forma

consolidata nel corso degli ultimi due anni.

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (19 / 63,3%)		
	6.1. Accordi di area e pianificazione interventi (5 / 16,7%)	
	6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (6 / 20%)	
	6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (3 / 10%)	
	6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (9 / 30%)	6.4.1. Sportello lavoro / servizi per l'impiego (3 / 10,3%)
		6.4.2. Formazione continua / professionale (7 / 24,1%)
		6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (4 / 13,8%)
	6.5. Tutela del lavoro (12 / 40%) Solo II livello (2 / 6,7%)	6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (5 / 17,2%)
		6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (7 / 24,1%)
		6.5.3. Salute e sicurezza (7 / 24,1%)
	6.6. Protezione sociale e del reddito (8 / 26,7%)	6.6.1. Ammortizzatori sociali (3 / 10,3%)
		6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali (6 / 20,7%)
		6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (0)
	6.7. Azioni per la conciliazione (4 / 13,3%)	
	6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5 / 16,7%)	

Fondi anticrisi

Nel complesso, i fondi cosiddetti "anticrisi", o i capitoli anticrisi all'interno di accordi più ampi, specie in sede di confronto sui bilanci comunali di previsione, sono uno degli strumenti presenti negli accordi, più largamente diffusi nella contrattazione sociale degli ultimi due anni. Se l'espressione "fondo anticrisi" si è consolidata nella lettera degli accordi è certamente perché è emersa la necessità di dare voce e forma a un complesso di iniziative mirate a contrastare la riduzione del reddito e del potere di acquisto di famiglie e individui, e quindi minacciare i livelli di integrazione, protezione e inclusione sociali.

Oltre e al di sotto dell'espressione "anticrisi", naturalmente, vi sono misure concrete che, nel complesso, si possono raggruppare in due modelli principali. Il primo, più diffuso, prevede interventi di sostegno al reddito, grazie soprattutto ad esenzioni e rimodulazioni della compartecipazione al welfare da parte di soggetti considerati sotto pressione o vittime delle conseguenze della crisi, tale criterio è molto variabile e a sua volta si realizza lungo un continuum assai sfumato, nel quale si oscilla tra una più ampia platea, quasi configurando uno spettro universalistico di soggetti, fino a

valutazioni più ristrette concentrate sui lavoratori dipendenti in stato di cassa integrazione o mobilità. Il secondo modello si configura nella sua differenza specifica rispetto a forme di interventi di contrasto della povertà, più orientati sul versante socio-assistenziale, soprattutto per il tentativo di integrare al sostegno al reddito anche iniziative di ricollocazione, borse e cantieri di lavoro, accordi con i centri per l'impiego.

L'articolazione dei destinatari rappresenta ancora – in continuità con le osservazioni svolte nel Primo rapporto sulla contrattazione sociale – un tema critico. Difatti, in genere nella buona parte degli accordi non appare la specificazione, in dettaglio tecnico, dei beneficiari dei provvedimenti anticrisi. Certamente questa definizione sarà realizzata in altra sede, o potrebbe essere data per scontata; ma in entrambi i casi va sottolineato il dato di fatto che la lettera degli accordi non fornisce sempre indicazioni precise su chi debbano essere – e con quali limiti – i beneficiari dei fondi anticrisi. Laddove invece sono specificati i profili dei beneficiari, prevalgono i soggetti la cui condizione occupazionale – intuitivamente ed effettivamente – possa essere ricondotta agli effetti della crisi economica. Vi sono quindi indicati i beneficiari di cassa integrazione – ordinaria, straordinaria, in deroga –, i lavoratori che hanno patito una riduzione di orario, i lavoratori in mobilità, i disoccupati e i precari. Queste ultime due categorie sono più raramente presenti negli accordi, e laddove sono indicate si fa riferimento a quelle condizioni “oggettive” che possano ricondurre la condizione di disoccupato o precario/lavoratore temporaneo agli effetti diretti della crisi economica: ad esempio, disoccupati rispetto all'anno precedente (quindi non disoccupati di lungo corso), e lavoratori precari/temporanei che abbiano perso, o non abbiano visto rinnovare, il proprio contratto di lavoro in un tempo determinato prima della presentazione di domanda per il contributo/esenzione; in alcuni casi si sottolinea la necessaria condizione di monocommittenza per poter accedere ai benefici, se lavoratori precari/temporanei (mentre non si tiene in conto la riduzione drastica del reddito, nel caso di pluricommittenza). Se la condizione di cassaintegrato è considerata, in linea di principio, naturalmente riconducibile alla crisi; va tuttavia segnalato che, rispetto alla contrattazione sociale del 2009 analizzata nel precedente rapporto, sono più presenti fondi anticrisi dall'impianto maggiormente inclusivo e universalistico: ad esempio, citando tra i beneficiari i lavoratori/precari/temporanei tout court, in ogni loro forma contrattuale o continuità di lavoro.

Altro tema di applicazione di una visione universalistica al contrasto della crisi risiede nella modulazione delle esenzioni, ovvero della compartecipazione in relazione a differenti gradi di incidenza della crisi sui redditi personali e familiari. Questo tema è stato approcciato con metodi anche molto diversi, per quanto rispondenti ai principi ispiratori di sostegno (differenziato) al reddito dei cittadini. Ad esempio, vi sono modelli semplificati per i quali la sola condizione di cassaintegrato, o neo disoccupato, può comportare riduzioni o esenzioni delle tariffe di trasporto, mensa scolastica, o anche la riduzione o l'esenzione dei tributi o tasse locali, specie in relazione alla Tarsu/Tia; ciò è stato realizzato anche applicando una riduzione della base imponibile per il calcolo dell'addizionale Irpef comunale. Altri modelli sono più raffinati, e arrivano a misurare il peso della crisi sull'anno precedente considerando i mesi di cassa integrazione, l'entità della riduzione del tempo/reddito da lavoro, e modulando diversamente la riduzione/esenzione in base ai membri del nucleo familiare. In linea generale, lo strumento Isee è stato integrato nella grande maggioranza dei casi nei quali si sono definiti fondi sociali/fondi anticrisi a livello comunale.

Dal punto di vista dei soggetti istituzionali implicati nell'alimentazione e nella gestione dei fondi anticrisi, la soluzione più diffusa è quella di singole amministrazioni comunali che creano e finanziano in proprio lo strumento anticrisi. Variazioni su questo tema sono avvenute ad esempio ricorrendo ad appelli alle fondazioni di origine bancaria o alle associazioni dei lavoratori autonomi e delle imprese affinché contribuiscano ai fondi anticrisi. In casi più rari vi sono esperienze di mutualità

territoriale e “fondazioni di comunità” che hanno messo in agenda approcci vasti e integrati di sostegno al reddito delle famiglie e degli individui, mobilitando risorse non completamente provenienti dalle sole istituzioni locali.

In linea generale, i fondi anticrisi sono costituiti a livello comunale; oppure mediante fondi degli enti di livello superiore che finanziano o integrano quelli di livello comunale. In alcuni casi, invece, il modello di finanziamento e alimentazione del fondo risponde a criteri cooperativi e solidaristici: attraverso un contributo capitaro stanziato dalle amministrazioni comunali di una provincia è stato alimentato un fondo di livello provinciale, poi a sua volta suddiviso secondo specifiche esigenze locali e sulla base della presentazione di progetti specifici di sostegno al reddito.

Altra economia

Un tema emergente nelle piattaforme sindacali della contrattazione sociale, e in misura minore negli accordi, è quello dello sviluppo di iniziative di “altra economia”, espressione maturata entro il campo dei soggetti dell’economia solidale, del commercio equo e solidale, della finanza etica, delle reti di produttori biologici.

Nonostante il numero esiguo di accordi che recano riferimenti al tema, questo risulta particolarmente significativo specie dal punto di vista culturale come elemento innovativo dell’agenda negoziale del sindacato; ma trova anche una sua specifica articolazione nella contrattazione sociale che dialoga e allo stesso tempo aggiunge sfumature alla consueta fisionomia di tali iniziative.

Nella sostanza, in accordi e piattaforme vengono promosse iniziative di sostegno (in particolare attraverso la fornitura di spazi di vendita, incontro con la cittadinanza, informazione) ai Gruppi di acquisto solidali (Gas), mercati contadini e produzioni biologiche. La sfumatura introdotta dalla contrattazione sociale è nell’associazione di tali proposte all’ideazione di reti distributive di “filiera corta”, o a “chilometri zero”, che possano rappresentare un contributo sostenibile al circuito distributivo degli alimenti e della trasformazione agroalimentare. Questo approccio potrebbe garantire un contributo indiretto al calmieramento dei prezzi attraverso un duplice beneficio: la riduzione dell’intermediazione commerciale, attraverso un incontro diretto tra produttori e consumatori, e un innalzamento della qualità dei prodotti, della produzione e della filiera produttiva valorizzando quelle esperienze che hanno puntato proprio sulla qualità, la diversità alimentare, un rapporto cooperativo con i consumatori e il campo associativo della società civile. Questa visione inclusiva e non “di nicchia” dell’altra economia è un accento originale della contrattazione sociale sindacale che andrebbe valorizzato; in primo luogo anche attraverso una inclusione in accordi e piattaforme di riferimenti e rapporti più evidenti – attualmente mancanti nella lettera dei documenti che sono stati analizzati – con i soggetti che rappresentano e organizzano la produzione di altra economia. Questo aspetto risulta nelle linee guida della contrattazione sociale presentate a Chianciano, laddove si sostiene la promozione di “politiche di controllo e contenimento dei prezzi sia attraverso soluzioni di emergenza – panieri di beni e prezzi bloccati – sia attraverso iniziative più strutturali – gruppi di acquisto solidali, mercati di filiera, mercati dell’ultimo minuto – capaci di controllare i prezzi dei prodotti e, al tempo stesso, sviluppare nuovi modelli di consumo. A tal proposito è utile l’istituzione di cabine di regia – con il coinvolgimento delle amministrazioni locali, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni di consumatori a livello regionale e in collaborazione con il sistema camerale”. Proprio in relazione all’implicazione dei soggetti, tuttavia, mancano riferimenti alle organizzazioni della cooperazione e della società civile che oltre a organizzare i consumatori organizzano anche i produttori, in un rapporto coalizionale e cooperativo di filiera, che è la caratteristica fondamentale dell’altraeconomia.

Area 7. Politica locale dei redditi e delle entrate

L'area più largamente presente nei documenti della contrattazione sociale 2010 è quella definita "Politica locale dei redditi e delle entrate" (83% degli accordi, 80% delle piattaforme).

Insieme alle politiche socio-assistenziali e sanitarie, quest'area di interventi rappresenta il cuore della contrattazione sociale, specie a livello comunale. Questa prevalenza dell'area 7 va considerata, in prospettiva, come un'opportunità (quindi *proattiva*) di sostegno dei redditi di cittadini, lavoratori, pensionati, ma non bisogna trascurare la sua fisionomia attuale (in parte certamente anche difensiva), assunta a seguito di fattori contingenti e sistemici che vanno sempre tenuti in considerazione. Tra i primi, vi sono senz'altro le misure di contenimento dei trasferimenti centrali agli enti locali, e di irrigidimento della stessa finanza locale (Patto di stabilità); tra i secondi, vanno considerate le ricadute di lungo raggio – temporale e sociale – della crisi economica che rendono indispensabile una politica dei redditi universalistica e mirata, attraverso la quale governare le diseguaglianze e la spinta all'esclusione sociale che interattivamente si estendono tra i luoghi di lavoro e il resto della società locale. Altro fattore sistemico da considerare è l'accentuazione degli orientamenti federalistici, sia quelli già in atto (si pensi alla gestione della sanità regionale) sia quelli derivanti dalla riforma del fisco municipale di prossima applicazione.

In questo contesto, gli interventi di politica dei redditi a livello locale sembrano essersi caratterizzati per un segno *regolativo*, *contenitivo* e – in parte – *proattivo*. Anzitutto l'aspetto regolativo: nel 66,5% degli accordi (242 voci di accordo) sono presenti riferimenti all'Isee, alla sua applicazione a diversi campi della compartecipazione dei cittadini alla spesa sociale, ma anche formulazioni tecniche e regolamenti di vario genere che comprendono opzioni anche molto diverse (Isee "istantaneo", "continuo", differenziazione tra lavoratori dipendenti e autonomi, etc.). Anche l'azione negoziale del sindacato pensionati si è concentrata nella diffusione e applicazione dell'Isee per politiche dei redditi e della compartecipazione ai costi del welfare di matrice universalistica. Per quanto riguarda l'aspetto contenitivo, è possibile interpretare proprio in tal modo la vasta presenza di interventi, conferme e nuove azioni a proposito di "Compartecipazione ai costi del welfare" (44%, 160 voci di accordo) in particolare su "Rette dei servizi pubblici", ovvero servizi a domanda individuale nell'ambito sociale; "Tariffe servizi pubblici" (66,8%, 243 voci di accordo) soprattutto riferimenti alla Tarsu/Tia; e "Imposte e tasse locali" (60,2%, 219 voci di accordo). Nel complesso, tali interventi sono stati caratterizzati generalmente per un mantenimento delle tariffe dell'anno precedente; più limitati ritocchi verso l'alto, ovvero coniugati con l'applicazione di nuovi parametri Isee, si sono concentrati sulle imposte sulla raccolta dei rifiuti e l'igiene urbana, un tema che emerge con criticità in diverse aree del paese, anche in relazione a necessari interventi strutturali non più rimandabili nel campo dei servizi di raccolta, gestione e trattamento dei rifiuti, che necessitano di ben altre risorse e autonomia finanziaria locale rispetto a quella attualmente disponibile. Il livello di imposizione dell'Ici sulle seconde case è confermato nella gran parte dei casi, così come le addizionali Irpef locali. Accanto a questi interventi, si può intravedere forse l'aspetto maggiormente proattivo della contrattazione nel campo della politica locale dei redditi: ben il 25,4% degli accordi (90 voci di accordo) presenta azioni di "Contrasto all'evasione fiscale e tributaria". Va anche rilevato un elemento che potrebbe alimentare una tendenza nel prossimo futuro, proprio in relazione ai maggiori margini di autonomia tariffaria, fiscale e tributaria in un quadro di federalismo municipale e regionale: sebbene la grande maggioranza degli accordi non abbia previsto aumenti di tasse e tariffe locali (con l'eccezione, per quanto limitata, di interventi sulla tassa/tariffa rifiuti, o sui prezzi dei trasporti), vanno segnalati modesti ma diffusi interventi circa entrate minori, quali ad esempio le imposte di affissione, di occupazione del suolo pubblico per le attività

commerciali, le tariffe per i parcheggi e la sosta. Accanto a questo, diversi accordi segnalano un considerevole calo delle entrate in relazione agli oneri di urbanizzazione, a causa di un evidente e generalizzato calo delle attività edilizie, sia per le nuove costruzioni sia le ristrutturazioni o gli interventi sul costruito.

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
7. Politica locale dei redditi e delle entrate (302 / 83%)		
Solo I livello (5 / 1,4%)		
	7.1. Isee (242 / 66,5%)	
	7.2. Compartecipazione costi welfare (160 / 44%)	
	Solo II livello (77 / 21,2%)	
	7.3. Tariffe servizi pubblici (243 / 66,8%)	
	Solo II livello (54 / 14,8%)	
	7.4. Imposte e tasse locali (219 / 60,2%)	
	Solo II livello (38 / 10,4%)	
	7.5. Calmieramento prezzi (19 / 5,2)	
	7.6. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (11 / 3%)	
		7.2.1. Rette servizi pubblici (76 / 21,5%)
		7.2.2. Ticket sanitari (10 / 2,8%)
		7.3.1. Rifiuti (170 / 48%)
		7.3.2. UtENZE domestiche (38 / 10,7%)
		7.3.3. Trasporti pubblici (25 / 7,1%)
		7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (90 / 25,4%)
		7.4.2. Addizionali Irpef (103 / 29,1%)
		7.4.3. Ici (63 / 17,8%)
		7.4.4. Tasse di scopo (0)

Analogamente agli accordi, nelle piattaforme il tema di gran lunga più diffuso è rappresentato dalla regolazione, introduzione, differenziazione dello strumento Isee (63%), segno che non solo la sua introduzione e applicazione ma anche la sua verifica in relazione all'accesso ai servizi a domanda individuale, rientrano nelle priorità dell'agenda sindacale. Tra le altre voci di II livello non emergono differenze rispetto agli accordi, se non al livello successivo: l'enfasi sindacale, infatti, cade maggiormente sulle voci tariffarie che possono rappresentare un sollievo per i soggetti più fragili (in particolare le "UtENZE domestiche", 24,1%); mentre sulle imposte e tasse locali è evidente lo sforzo di estendere quanto più possibile la platea di enti locali coinvolti attivamente nei Patti antievasione (44,8%). Tornando ai II livelli tematici, appare più di frequente nelle piattaforme il "Calmieramento prezzi" (33,3%), ovvero quella serie assai differenziata di interventi per consentire maggiore accessibilità ai consumi di base, attraverso politiche di moderazione dei prezzi, l'individuazione di "panieri" di beni di consumo di base, accordi con la grande e piccola distribuzione per un accesso calmierato per specifiche fasce di popolazione; ma vi si presentano anche forme innovative di distribuzione e offerta come nell'introduzione dei "mercati contadini" e della distribuzione agro-alimentare a "chilometri zero".

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
--------------------	----------------------	--------------------

7. Politica locale dei redditi e delle entrate (24 / 80%)	
7.1. Isee (19 / 63%)	
7.2. Compartecipazione costi welfare (8 / 26,7%)	7.2.1. Rette servizi pubblici (5 / 17,2%) 7.2.2. Ticket sanitari (2 / 6,9%)
7.3. Tariffe servizi pubblici (15 / 50%)	7.3.1. Rifiuti (12 / 41,4%) 7.3.2. Utenze domestiche (7 / 24,1%) 7.3.3. Trasposti pubblici (6 / 20,7%)
7.4. Imposte e tasse locali (16 / 53,3%)	7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (13 / 44,8%) 7.4.2. Addizionali Irpef (8 / 27,6%) 7.4.3. Ici (1 / 3,4%) 7.4.4. Tasse di scopo (2 / 6,9%)
7.5. Calmieramento prezzi (10 / 33,3%)	
7.6. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (6 / 20%)	

Isee

La presenza dello strumento Isee all'interno degli accordi della contrattazione sociale Cgil del 2010 è ampia e radicata. I due terzi degli accordi vedono in modi e misure diverse riferimenti all'Isee quale strumento di compartecipazione alla spesa sociale da parte dei cittadini. Va segnalato che la maggior parte di questi interventi sono applicativi, ovvero si concentrano sull'utilizzo dell'Isee e in misura minore – ma rilevante per il dibattito sindacale – sulla sua riformulazione o modificazione.

Nelle agende negoziali del sindacato, vi sono state richieste in merito a una omogeneizzazione delle soglie e dei tetti Isee per la compartecipazione dei cittadini ai costi dei servizi pubblici. Tale orientamento si traduce in piattaforme territoriali che sollecitano la definizione di un Isee quantomeno distrettuale, in modo da non produrre all'interno di territori omogenei una differenziazione basata su criteri dettati dai vincoli di bilancio delle singole amministrazioni e non tanto da una mappatura differenziata dei bisogni e delle necessità sociali.

L'orientamento delle agende negoziali, naturalmente, va inserito in un contesto a più dimensioni; anzitutto vi è la dimensione concreta della applicazione e diffusione dell'Isee nei territori, la quale rappresenta certamente un evento tumultuoso quantomeno nel corso degli ultimi due anni. Nella contrattazione sociale 2010 in effetti i riferimenti all'Isee hanno riguardato una notevole varietà di campi: dai servizi socio-assistenziali (in particolare servizi domiciliari e residenziali), ai servizi scolastici, ai contributi per le tariffe di acqua ed energia. Le soglie Isee risultano assai differenziate: nella diversa compartecipazione ai servizi pubblici, e nel calcolo di esenzioni e riduzioni di tasse e tariffe locali, specie a proposito della tassa/tariffa sui rifiuti e l'igiene urbana. La variazione osservata nella fasciazione è considerevole: da poche migliaia di euro (4-6 mila, ben al di sotto delle soglie di povertà relativa) fino ai 18-22 mila euro. Poche invece le soglie di esenzione totale; più comune e diffuso un modello di fasciazione che oscilla tra una minima compartecipazione e una compartecipazione massima ai costi del servizio.

L'applicazione dell'Isee si è spinta fino alla determinazione del sostegno previsto dai fondi anticrisi che hanno coniugato, tra i criteri di accesso, la condizione di cassaintegrato, disoccupato o lavoratore precario con la determinazione dei redditi effettivi in base all'Isee. Tale determinazione, inoltre, proprio per tenere in conto le considerevoli oscillazioni dei redditi percepiti in una fase di

crisi occupazionale, ha orientato in alcuni casi verso un Isee attualizzato, e cioè calcolato non sui redditi percepiti nell'anno precedente, come di norma, ma su quelli dell'anno in corso quando si siano determinate condizioni di cassa integrazione, mobilità, disoccupazione, cioè eventi di crisi che hanno determinato la riduzione del reddito individuale/familiare. Altre modalità di calcolo e determinazione dell'Isee sono di per sé più universalistiche, e cioè non emergono per rispondere ai bisogni di determinate categorie di cittadini, ma riflettono una esigenza di maggiore flessibilità e adesione alla curva dei redditi e delle ricchezze personali/familiari; ciò viene realizzato mediante un Isee lineare/rimodulato/continuo; si tratta di diverse espressioni (così indicate negli accordi) per provvedimenti analoghi che sostanzialmente segnalano un metodo di calcolo che supera la fasciazione in favore di una funzione che determina un Isse, sostanzialmente, personalizzato. Inoltre, sono da segnalare dei casi (concentrati territorialmente) di Isee applicato oppure verificato in maniera diversificata per differenti categorie di lavoratori (autonomi e dipendenti); ciò con l'intenzione – nella lettera degli accordi – di perequare la differente pressione complessiva del sistema fiscale su categorie differenti di contribuenti.

Sotto un altro punto di osservazione, va considerata la qualità dell'applicazione dell'Isee nei contesti territoriali. Naturalmente, un'analisi del genere esula dal presente rapporto, o quantomeno non risulta possibile in base ai contenuti presenti negli accordi e nelle piattaforme. La determinazione e il controllo dell'Isee è uno dei principali settori di applicazione in cui l'Anagrafe tributaria può giocare un ruolo determinante se viene recuperato a pieno il valore insito nella legge che la istituisce e definiva come organo nazionale descrittivo della posizione fiscale e patrimoniale del contribuente. Secondo la Cgil, verificare e controllare la concessione di esenzioni, agevolazioni e l'accesso ai servizi sociali è un'esigenza prioritaria del Paese per garantire l'equità e la coesione sociale, soprattutto in questo periodo di grave crisi economica ed occupazionale.

All'inizio l'Isee era utilizzato principalmente nella formazione delle graduatorie per l'accesso ad alcuni servizi sociali in genere erogati gratuitamente dagli enti locali, specie a particolari gruppi di popolazione. Come è parso evidente all'analisi dei documenti della contrattazione sociale del 2010, nel tempo questo strumento ha acquisito sempre più importanza; e da strumento di selezione all'accesso, per godere o meno di un servizio sociale, si è gradualmente trasformato anche in misuratore della percentuale di contribuzione al costo del servizio stesso da parte di chi ne usufruisce. L'Isee quindi è sempre più utilizzato per redistribuire in modo equo e trasparente risorse pubbliche agli individui e alle famiglie. Proprio in ragione del fatto che l'Isee è diventato uno dei principali strumenti, se non il principale, di regolazione della fornitura di servizi socio-assistenziali da parte di enti ed istituzioni pubbliche sarebbe opportuno concordare tra le parti sociali, le istituzioni, gli enti gestori le modalità di applicazione più omogenee possibili.

Patti antievasione

Nei documenti della contrattazione sociale Cgil del 2010 sono presenti in misura significativa accordi e piattaforme nei quali si tratteggia un rinnovato impegno contro l'evasione fiscale e tributaria. Tutto ciò si colloca in un contesto specifico – quello della crisi economica e occupazionale – e insieme nel punto culminante di una evoluzione normativa e regolamentare, di per sé assai più lunga e tortuosa, rispetto alla compartecipazione dei comuni al recupero dell'evasione.

La prima legge che ha reso in concreto operativo quanto già previsto all'articolo 44 del Dpr n. 600 del 1973, in tema di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento, è stata il Decreto Legge n. 203 del 30 settembre 2005 convertito con modificazioni dalla Legge 2 dicembre 2005, n. 248. Successivamente, tra gli interventi più recenti la legge 133/08 ha determinato una nuova sinergia tra

Agenzia delle entrate e comuni al fine della lotta all'evasione fiscale. A questo intervento sono seguiti, in diversi territori, i protocolli regionali con l'Agenzia delle entrate. Con il decreto legge 78/2010 la percentuale degli introiti destinata ai comuni dal recupero dell'evasione è passata dal 30 al 33%. Inoltre, il decreto legge attuativo del federalismo fiscale municipale (all'articolo 2, Devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare, comma 10) viene previsto che le quote per i comuni che collaborano alla lotta all'evasione saliranno dal 33% al 50%. Il ruolo dei comuni nella lotta all'evasione rappresenta un atto di giustizia che da tempo il sindacato richiede alle istituzioni, ma anche una delle voci di entrata molto utile, in particolare dopo la soppressione dell'Ici il taglio dei trasferimenti centrali verso il territorio. Nell'ultimo periodo sia le regioni – riguardo la riscossione dei tributi regionali – sia molti comuni e le rappresentanze dei comuni hanno sottoscritto patti territoriali antievasione raggiungendo risultati importanti. Negli accordi i riferimenti ad azioni antievasione a volte esulano dalla cornice dei “patti” veri e propri; ciò implica azioni di raggio più corto, e limitate ad alcuni campi: dalla verifica selettiva sull'Ici sulle seconde case (per aree di incidenza dell'evasione) al recupero dei crediti per morosità degli utenti dei servizi, dei locatari o dei concessionari.

Nelle sue linee guida della contrattazione sociale 2011 il sindacato ha richiesto l'adesione di tutti i comuni ai patti sottoscritti tra Anci regionali e Agenzie delle entrate, la sottoscrizione di protocolli direttamente con le Agenzie delle entrate dove non sono stati fatti patti regionali; e in ogni caso si richiede la definizione di protocolli specifici e aggiuntivi con il sindacato con i quali concordare le linee di utilizzo delle risorse spettanti ai comuni. I cosiddetti patti antievasione (come sono definite le Convenzioni tra i Comuni e le Direzioni regionali delle entrate) hanno sostanzialmente finora riprodotto i contenuti dei provvedimenti dell'Agenzia delle entrate, e dell'accordo tra Anci e Agenzia delle entrate, senza ulteriori adattamenti in relazione alle specifiche esigenze locali. Tali valutazioni, espresse dalla Cgil, paiono trovare un certo riscontro in diversi accordi della contrattazione sociale, laddove l'indicazione dei patti antievasione (specie all'interno degli accordi sui bilanci di previsione dei comuni) non viene specificata in dettagli e, soprattutto, in conseguenze organizzative e operative che impegnino le amministrazioni comunali. – o quantomeno non risulta dalla lettera degli accordi che queste implicazioni siano inserite nell'agenda negoziale tra le parti – Difatti, sarebbe necessaria la riorganizzazione di risorse umane, strumentali, processi operativi, tecnologie, relazioni istituzionali finalizzate al recupero dell'evasione; questo approccio avrebbe la connotazione di una vera e propria rifondazione del ruolo del comune per quanto riguarda la gestione della funzione tributaria. L'urgenza della gestione di tali profili è accresciuta dall'attuazione del federalismo fiscale.

Una più efficace azione di contrasto e recupero dell'evasione fiscale e tributaria dovrebbe coniugarsi strutturalmente agli strumenti della compartecipazione alla spesa sociale da parte dei cittadini. La convergenza tra un'efficace lotta all'evasione e un'equa e organica compartecipazione alla spesa sociale implicano anche la profondità e il coordinamento di controlli e accertamenti, secondo specifici criteri selettivi, delle dichiarazioni Isee per l'accesso e la compartecipazione ai servizi stessi. Ma naturalmente tale approccio dipende sostanzialmente dall'investimento in verifiche e controlli da parte della pubblica amministrazione. Queste non possono essere scisse dall'impianto degli accordi delle amministrazioni comunali con l'Agenzia delle entrate per i cosiddetti patti antievasione. La lotta all'evasione fiscale e tributaria potrebbe risultare naturalmente rafforzata proprio da un'estensione universalistica della compartecipazione al welfare e ai principali servizi erogati dalle amministrazioni comunali attraverso lo strumento Isee, purché questa risulti efficace ed efficiente. Difatti, l'Isee (è stato segnalato nell'approfondimento a esso dedicato) per essere a sua volta efficace a fini redistributivi e perequativi su base universalistica necessita della forte integrazione e del coordinamento di tutte le agenzie e risorse informative circa la dimensione patrimoniale, immobiliare

e mobiliare, della ricchezza e dei redditi dei cittadini. Ovvero, necessita di patti antievasione che considerino il legame tra fisco municipale e welfare locale. In questo senso, l'applicazione dei patti antievasione potrebbe comportare certamente il recupero di gettito, da rivolgere alla spesa sociale su indicazioni emergenti dal confronto negoziale; ma dovrebbe anche rendere la compartecipazione al welfare più rispondente alla reale distribuzione reale delle ricchezze, alla capacità di contribuzione dei cittadini, sostenendo ulteriormente e più strutturalmente la spesa sociale.

Area 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità

L'area tematica che comprende "Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità" raccoglie tutti quegli interventi orientati alla difesa dei diritti civili e al contrasto di discriminazioni – variamente basate – che non consentono una piena inclusione sociale ed espressione di sé, oltre che il completo riconoscimento delle opportunità e della dignità di ciascuno. È un'area importante, anche per monitorare – e mettere alla prova – la funzione di *advocacy* realizzata dal sindacato attraverso la contrattazione sociale e altri interventi di tutela individuale e collettiva, in particolare nei confronti di soggetti sociali non facilmente collocabili entro l'alveo tradizionale della rappresentanza sindacale.

I risultati non sono tuttavia particolarmente ampi. Solamente il 10,2% degli accordi (37 voci di accordo) reca misure contro discriminazioni e per le pari opportunità; la gran parte si concentrano sulle pari opportunità e l'integrazione (32 voci di accordo: rispetto al genere, specie nei luoghi di lavoro, e nei confronti degli immigrati). Quasi del tutto assenti altri generi di intervento (azioni contro discriminazioni per età, xenofobia, genere e scelta sessuale, disabili, violenza contro donne e minori).

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (37 / 10,2%)		
Solo I livello (1 / 0,3%)		
	8.1. Pari opportunità e integrazione (32 / 8,8%) 8.2. Azioni contro le discriminazioni per età (1 / 0,3%) 8.3. Azioni contro razzismo e xenofobia (1 / 0,3%) 8.4. Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (1 / 0,3%) 8.5. Azioni contro le discriminazioni ai disabili (1 / 0,3%) 8.6. Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (4 / 1,1%) 8.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0)	

Nelle piattaforme il riferimento all'*advocacy* rispetto ai diritti civili è maggiormente diffusa (nel 30% delle piattaforme). È da segnalare che tra le voci tematiche di II livello "Pari opportunità e integrazione" è presente in misura analoga a quanto è apparso negli accordi, mentre sono più presenti le richieste di azioni di contrasto della violenza di genere e sui minori (20% delle piattaforme), per quanto ciò sia riuscito a trovare un'applicazione irrilevante negli accordi.

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
--------------------	----------------------	--------------------

8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità
(9 / 30%)

- 8.1. Pari opportunità e integrazione (5 / 16,7%)
- 8.2. Azioni contro le discriminazioni per età (0)
- 8.3. Azioni contro razzismo e xenofobia (2 / 6,7%)
- 8.4. Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (0)
- 8.5. Azioni contro le discriminazioni ai disabili (1 / 3,3%)
- 8.6. Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (6 / 20%)
- 8.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (1 / 3,3%)

Immigrati

È stato già osservato nella sezione dedicata alle caratteristiche generali della contrattazione sociale 2010 come gli accordi e le piattaforme che contengono riferimenti agli immigrati, in quanto beneficiari, siano piuttosto contenuti. Con l'intenzione di approfondire questo tema, va segnalata anzitutto un'indicazione circa la diffusione territoriale dei riferimenti agli immigrati nei documenti negoziali. Dal punto di vista della numerosità si ritrovano perlopiù a livello comunale, ma con concentrazioni percentuali più significative a livello provinciale e intercomunale, ovvero laddove sono maggiormente attivate le iniziative di integrazione e coordinamento del sistema dei servizi sociali. Rispetto alla distribuzione nelle diverse aree del paese, questa non pare seguire la distribuzione quantitativa della popolazione straniera residente; difatti, nel nord Italia i riferimenti agli immigrati in accordi e piattaforme sono percentualmente minori rispetto alle regioni dell'Italia centrale.

Sul piano locale, i principali interventi indirizzati agli immigrati si sono concentrati sul piano informativo, di facilitazione multiculturale dei rapporti con la pubblica amministrazione, di formazione alla lingua italiana – corsi di lingua, e in misura minore di alfabetizzazione –, a volte anche in relazione con i Centri Territoriali Permanenti.

Gli immigrati emergono di frequente proprio tra i destinatari di servizi e sportelli informativi, in particolare per l'accesso ai servizi pubblici e in relazione alla garanzia dei diritti sociali e civili di base. Si tratta perlopiù di sportelli e uffici comunali ad hoc, o pacchetti e guide informative disponibili presso gli uffici relazioni con il pubblico dei comuni o gli sportelli informativi dei servizi sociali e degli ambiti sociali territoriali. Sono presenti anche iniziative analoghe sostenute dalle amministrazioni pubbliche ma gestite dalle organizzazioni del terzo settore.

Negli accordi e nelle piattaforme sono presenti diverse indicazioni – spesso generiche – circa la necessità di integrare e di non escludere/recludere socialmente gli immigrati in un secondo mercato del lavoro. Non a caso, diversi riferimenti agli immigrati, quale soggetto da tutelare, sono posti in apertura o a commento di iniziative comuni tra le parti sociali e le istituzioni o in impegni delle amministrazioni pubbliche per la verifica della regolarità dei lavori assegnati in appalto e in generale delle attività economiche in relazione all'applicazione delle norme su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

In alcuni documenti, emerge l'indicazione di inserire in accordi e agende negoziali sulla sicurezza urbana, un approccio integrato che consideri anche la sicurezza civile e di vivibilità urbana, la sicurezza sociale e abitativa degli immigrati stessi all'interno di protocolli sulla sicurezza urbana complessivi.

Viene sottolineata, di frequente nelle piattaforme, la necessità di associare i percorsi di

apprendimento della lingua italiana e la valorizzazione delle attività di mediazione socio-culturale ai percorsi di integrazione scolastica, abitativa, e rispetto ai rapporti con il sistema integrato dei servizi sociali e le amministrazioni pubbliche. Su questi ultimi piani, tuttavia, non emergono progetti, intese, indirizzi specifici che integrino con iniziative concrete le condizioni di base, di conoscenza e relazione, forniti dai corsi di lingua e mediazione culturale.

Emergono invece indicazioni sporadiche, e spesso generiche, in riferimento a politiche abitative specifiche per i cittadini immigrati.

La scarsa presenza di interventi antidiscriminazione a favore dei cittadini immigrati va interpretata attraverso una doppia lente di lettura. Da una parte, vi è certamente una difficoltà di ricezione delle istanze sindacali da parte delle amministrazioni pubbliche – in particolare in alcune zone del paese – e una incerta volontà di ammettere tali tematiche al confronto con le organizzazioni sindacali. Dall'altra, la stessa azione del sindacato si affianca a quella di tutela individuale, specie da parte della Cgil e dello Spi. Questo è avvenuto diffusamente, specie nelle regioni settentrionali del paese, nella promozione di vertenze legali in merito al riconoscimento dei diritti civili e sociali degli immigrati, in particolare a fronte di atti amministrativi, delibere comunali, interpretazioni di regolamenti prefettizi e indirizzi di governo che violano i diritti individuali e ledono alcuni aspetti delle garanzie costituzionali: dall'integrazione scolastica ai criteri della residenza, dall'accesso all'edilizia pubblica ai benefit del welfare locale per il sostegno alla genitorialità.

Donne

Come è stato osservato nei dati riguardanti i principali destinatari degli interventi presenti negli accordi e proposti nelle piattaforme della contrattazione sociale, le donne appaiono solo in una percentuale assai limitata dei documenti contrattuali.

Tra gli interventi presenti negli accordi, vi sono alcuni riferibili a sperimentazioni nate a seguito di progetti sostenuti dal Fondo sociale europeo, come i “voucher di conciliazione o “voucher di servizio”, attraverso i quali si sostiene mediante l'erogazione di buoni di servizio o monetari il carico di cura in contesti personali o familiari particolarmente gravosi, e indirettamente si rafforza la possibilità di accesso o mantenimento di un'occupazione.

Vi sono anche impegni per azioni – genericamente intese, nella lettera degli accordi – di rafforzamento dell'occupabilità femminile, per la ricollocazione e reinserimento delle over 45, per misure antidiscriminatorie e contro la violenza contro le donne. Molto spesso questi appelli sono indirizzati, o affiancati, da pronunciamenti per lo sviluppo dei Comitati per le pari opportunità e dei comitati unici di garanzia nella Pubblica amministrazione. In genere, la sede di questi accordi è spesso quella provinciale (dai consiglieri di parità ad accordi di area sullo sviluppo territoriale) mentre è percentualmente minore – specie in rapporto al peso generale – la dimensione dei singoli comuni.

In termini di conciliazione – specie tra responsabilità familiari e di cura e attività di lavoro – emergono riferimenti a impegni per intervenire sul tema; così come a proposito della prevenzione socio-sanitaria.

Vi è poi una parte di accordi, specie a livello comunale, che prevede l'istituzione o il rafforzamento di sportelli/uffici informativi rivolti alle donne, in relazione alle tematiche più diverse: ascolto e indirizzo ai servizi sociali di donne in condizione di disagio o esclusione sociale, mobbing, violenza domestica, disagio abitativo, disoccupazione e politiche attive del lavoro, conciliazione vita personale/lavoro in contesti di separazione con figli, consulenza legale in materia di divorzio e separazione.

Area 9. Politiche abitative e del territorio

Le “Politiche abitative e del territorio” rappresentano un’altra area significativa della contrattazione sociale 2010 (57,4% degli accordi e 63,3% delle piattaforme). Va tuttavia analizzato il dettaglio delle voci tematiche nei livelli specifici degli interventi per comprendere le tendenze e le caratteristiche di tale gruppo di politiche sociali territoriali. Anzitutto, negli accordi prevalgono le “Politiche per la casa e la condizione abitativa” (45,6%, 166 voci di accordo) e tra queste gli “Interventi sugli affitti”, soprattutto il Fondo di sostegno all’affitto, presente in un terzo degli accordi specie a livello comunale (33,6%, 119 voci di accordo). Meno presente è la “Programmazione edilizia sociale” (17,5%, 62 voci di accordo specie di piccola o piccolissima scala) e la “Graduazione sfratti ed emergenza abitativa” (6,5%, 23 voci di accordo). Segue la voce di II livello sulle “Politiche ambientali” (27,2%, 99 voci di accordo) che si divide tra l’organizzazione dei servizi di igiene urbana, della mobilità e dei trasporti locali, e un’emergente serie di iniziative per l’efficienza e il risparmio energetico, specie attraverso interventi di passaggio al fotovoltaico per gli edifici o altri spazi pubblici (10,2%, 36 voci di accordo). Il tema di II livello meno presente (19,2%, 70 voci di accordo) è quella legata alla “Pianificazione e gestione del territorio” segno di una lacuna di interventi di vasto raggio, peraltro rinforzata dal fatto che in tale area l’intervento specifico più diffuso è costituito dal recupero urbano e dalla cura del territorio (14,4%, 51 voci di accordo) tematica sotto la quale si intendono interventi limitati, per quanto essenziali, di investimento in miglioramento della viabilità, di aree specifiche dei centri storici e delle periferie urbane; mentre assai più limitati gli interventi più complessivi di “infrastrutturazione del territorio” (5,4%, 19 voci di accordo).

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
9. Politiche abitative e del territorio (209 / 57,4%) Solo I livello (1 / 0,3%)		
	9.1. Pianificazione e gestione del territorio (70 / 19,2%) Solo II livello (1 / 0,3%)	9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori (9 / 2,5%) 9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio 51 / 14,4%) 9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio (19 / 5,4%) 9.1.4. Adeguamento tempi e orari della città (2 / 0,6%)
	9.2. Politiche ambientali (99 / 27,2%) Solo II livello (2 / 0,5%)	9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (43 / 12,2%) 9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana (53 / 15%) 9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico (36 / 10,2%)
	9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (166 / 45,6%) Solo II livello (4 / 1,1%)	9.3.1. Programmazione edilizia sociale (62 / 17,5%) 9.3.2. Risanamento alloggi (6 / 1,7%) 9.3.3. Graduazione sfratti emergenza abitativa e morosità (23 / 6,5%) 9.3.4. Interventi sugli affitti (119 / 33,6%)

9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3 / 0,8%)

9.3.5. Agevolazioni acquisto prima casa (8 / 2,3%)

Nelle piattaforme, invece, l'enfasi è posta maggiormente sugli interventi strutturali, la cui difficoltà attuativa negli accordi va segnalata come il tema maggiormente critico entro le Politiche abitative e del territorio. Difatti, tra le voci di II livello, le politiche ambientali sono assai più presenti (46,7% delle piattaforme) specie sotto l'aspetto della mobilità urbana ed extraurbana (31%); anche le politiche per la casa sono largamente presenti nelle piattaforme (53,3%) e tuttavia, rispetto agli accordi, si concentrano maggiormente sulla richiesta di interventi di programmazione di edilizia residenziale pubblica (34,5%).

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
9. Politiche abitative e del territorio (19 / 63,3%)	9.1. Pianificazione e gestione del territorio (11 / 36,7%)	9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori (1 / 3,4%) 9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio (8 / 27,6%) 9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio (3 / 10,3%) 9.1.4. Adeguamento tempi e orari della città (5 / 17,2%)
	9.2. Politiche ambientali (14 / 46,7%)	9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (6 / 20,7%) 9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana (9 / 31%) 9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico (8 / 27,6%)
	9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (16 / 53,3%) Solo II livello (1 / 3,3%)	9.3.1. Programmazione edilizia sociale (10 / 34,5%) 9.3.2. Risanamento alloggi (3 / 10,3%) 9.3.3. Graduazione sfratti, emergenza abitativa e morosità (4 / 13,8%) 9.3.4. Interventi sugli affitti (11 / 37,9%) 9.3.5. Agevolazioni acquisto prima casa (3 / 10,3%)
	9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (2 / 6,7%)	

Fondo per l'affitto ed edilizia residenziale pubblica

Nella lettura trasversale degli accordi della contrattazione sociale, è emerso un accento di particolare criticità, laddove si sostiene che le condizioni di emergenza abitativa siano in crescita, e che le politiche abitative sociali abbiano la necessità di confrontarsi con una situazione che vede un mercato immobiliare privato "bloccato", ovvero sempre meno accessibile per fasce più ampie di popolazione, accanto a limiti strutturali dell'intervento finanziario pubblico. A fronte di queste affermazioni, i contributi in conto affitto sono la misura più ampiamente diffusa negli accordi di contrattazione sociale sul tema della casa. I fondi per l'affitto sono in genere composti da risorse di origine regionale, attraverso i fondi per la locazione, integrate in misura assai differenziata da luogo a luogo

da parte delle amministrazioni comunali (episodicamente con integrazioni di fondazioni bancarie o altri enti finanziatori privati). Accanto alle forme di contributo diretto per il sostegno agli affitti, vi sono iniziative indirette, tese a ridurre l'Ici per i proprietari che affittano i propri immobili secondo canoni convenzionati.

Insieme al sostegno agli affitti, si segnalano interventi specifici rivolti alla “morosità incolpevole”, e cioè dovuta a forti e improvvise riduzioni del reddito disponibile degli inquilini dovute a condizioni riconducibili agli effetti della crisi economica. Tali iniziative sono promosse dai singoli comuni, ma anche in collaborazione con gli ambiti/consorzi territoriali dei servizi sociali. Nell'ambito degli interventi di emergenza abitativa, inoltre, si segnala l'utilizzo o l'indicazione d'uso di abitazioni e in generale edifici di proprietà pubblica, anche attraverso ristrutturazioni che ne trasformino l'originaria destinazione d'uso, anche attraverso convenzioni con enti di livello superiore (Unioni di comuni, Comunità montane).

Vi sono negli accordi esperienze di agenzie destinate a sostenere l'incontro domanda e offerta e offrendo ai soggetti coinvolti contributi di sostegno e stimolo per la diffusione dei contratti a canone convenzionato. Più raramente, si segnalano iniziative territoriali più articolate, come nella costituzione di “Fondazioni casa”, iniziative di partenariato istituzionale, associativo e sindacale che offrono alle imprese, ai privati, agli enti locali la possibilità di vedere recuperati, valorizzati e gestiti nel tempo i loro patrimoni immobiliari, garantendone al contempo la destinazione sociale, attraverso l'offerta di servizi finanziari e immobiliari.

Rispetto alla promozione dell'edilizia residenziale pubblica, gli interventi sono assai più rari, e in linea generale di piccola scala, sia per quantità sia per livello territoriale – concentrato su quello comunale. In linea generale, si tratta di interventi limitati quantitativamente – in genere poche unità o poche decine di unità abitative, in comuni di medie e piccole dimensioni – realizzate dalle amministrazioni comunali in collaborazione con le aziende/agenzie territoriali per la casa. Tra le affermazioni di principio, si sostiene la necessità uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente, limitando quindi il consumo del suolo puntando sul recupero e sul riuso abitativo dei centri storici, delle ex aree industriali o comunque del già costruito, insieme al miglioramento dell'offerta di abitazioni pubbliche.

Rispetto all'edilizia convenzionata, si ritrovano negli accordi alcuni percorsi di successiva acquisizione, o prelazione, da parte delle amministrazioni comunali sulla parte di immobili destinati a canone concordato, in modo da incrementare il patrimonio abitativo pubblico e destinarlo a usi sociali. Accanto all'intervento per la costruzione di nuove abitazioni, con un mix di edilizia convenzionata e agevolata, vi sono anche interventi diretti di ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico, anche di edifici con una originaria destinazione d'uso diversa da quella abitativa, specialmente per progetti di housing sociale rivolti a specifici gruppi di popolazione (anziani, disabili, giovani).

Il tema della casa, nelle sue implicazioni per gli introiti delle amministrazioni pubbliche, è segnalato anche in diversi passaggi riguardanti la politica delle entrate, specie negli accordi sui bilanci comunali. Il sostanziale arretramento dell'edilizia privata, nel corso del 2009 e 2010, ha provocato anche una riduzione degli oneri di urbanizzazione, segnalata nella lettera degli accordi come un fattore critico di difficoltà.

Gli effetti della crisi (Cig, disoccupazione, mobilità, precarietà), creano nuovi ambiti di fragilità che rischiano, in assenza di politiche di sostegno ai redditi delle famiglie, di diventare strutturali, aggiungendosi a forme di disagio più consolidate, legate a condizioni di emergenza e forte disagio relativamente ai nuclei che hanno un'incidenza delle spese per l'abitazione oltre la soglia ritenuta

critica per l'equilibrio familiare.

Le difficoltà delle famiglie nel sostenere le spese per la casa ha alimentato negli anni un esodo di popolazione verso le periferie ed i comuni esterni alle città, caratterizzati da un'offerta abitativa a prezzi più accessibili, aggravando tuttavia la congestione viaria, producendo ulteriore consumo di suolo, aumentando i differenziali in termini di accessibilità e qualità della vita urbana, nonché i costi dei trasporti. L'analisi dei bisogni abitativi presenti nei diversi territori, dove non sono stati attivati specifici Osservatori, diventa materia di contrattazione territoriale, per individuare quelli che non trovano risposta nel mercato e per i quali vanno costruite e contrattate risposte.

Per i bisogni di emergenza abitativa occorre guardare a graduatorie, redditi bassi, morosità incolpevoli, impoverimento e rivendicare risposte che investono l'edilizia residenziale pubblica; tanto più che questo comparto, con risorse già esigue rispetto agli altri paesi europei, ha visto ridurre drasticamente i canali finanziamento e siamo oggi in presenza di un quasi totale smantellamento dell'intervento diretto.

Contestualmente alle rivendicazioni per l'Erp occorre prestare attenzione ai nuovi strumenti che cominciano a delinearsi (ad esempio l'housing sociale) che possono, se opportunamente declinati, rispondere ai bisogni di quei nuclei che non hanno i requisiti per l'edilizia pubblica, ma per i quali, considerate le soglie di reddito e le condizioni di vulnerabilità in rapporto all'esosità del mercato degli affitti, è necessario fornire una risposta in termini di edilizia residenziale sociale con case a costo accessibile. L'housing sociale, a determinate condizioni, può rispondere ad un bisogno di casa diversificato.

Parallelamente al sostegno all'offerta è necessario far fronte ai bisogni abitativi aumentando il sostegno alla domanda: il Fondo di sostegno all'affitto, tassello fondamentale della politica abitativa, ha subito negli anni una costatante diminuzione degli stanziamenti fino ad un quasi azzeramento previsto per i prossimi anni, parallelamente ad un aumento del fabbisogno. Questo deve invece avere dotazioni economiche strutturali, certe e continuative, e rifinanziato quantomeno nella sua dotazione iniziale. E' uno strumento necessario per affrontare il fabbisogno della fasce più svantaggiate ed è preventivo rispetto agli sfratti per morosità legati alle crescenti difficoltà economiche delle famiglie, aggravate dalla crisi, soprattutto confrontando i valori di mercato con l'andamento delle retribuzioni e delle pensioni. Considerando inoltre l'elevato ricorso a Cig e l'alto livello di disoccupazione attuale, vanno richiesti contributi straordinari di sostegno all'affitto.

Area 10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione

L'area delle politiche educative, per l'infanzia e rivolte ai giovani è arrivata a toccare ben il 63,5% degli accordi e il 56,7% delle piattaforme. Nel complesso degli accordi, gli interventi più significativi riguardano gli asili nido (33%, 120 voci di accordo), in particolare attraverso modulazioni (mediante l'utilizzo dello strumento Isee) delle rette e dei costi dei servizi. Progressivamente più limitati gli interventi che riguardano le scuole per l'infanzia, la scuola dell'obbligo e i livelli superiori dell'istruzione pubblica. Un tema cruciale trattato negli accordi risulta quello del diritto allo studio (48,9%, 178 voci di accordo) nelle sue varie dimensioni e in particolare per quanto riguarda i temi della tariffazione, dell'organizzazione di mense e trasporti (36,2%, 128 voci di accordo) e l'integrazione (10,2%, 36 voci di accordo soprattutto nei confronti degli allievi figli di immigrati, attraverso corsi di lingua e attività multiculturali). Da segnalare la scarsa rilevanza di interventi integrativi e di sostegno ai servizi di pre e post-scuola (5,6%, 20 voci di accordo).

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (231 / 63,5%) Solo I livello (13 / 3,6%)		
	10.1. Asili nido (120 / 33%) 10.2. Scuole d'infanzia (38 / 10,4%) 10.3. Scuola dell'obbligo (26 / 7,1%) 10.4. Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale /12 / 3,3%) 10.5. Diritto allo studio (178 / 48,9%) Solo II livello (32 / 8,8)	10.5.1. Pre e post-scuola (20 / 5,6%) 10.5.2. Mense e trasporti (128 / 36,2%) 10.5.3. Integrazione (36 / 10,2%) 10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (9 / 2,5%) 10.5.5. Contrasto della dispersione scolastica (5 / 1,4%)
	10.6. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (6 / 1,6%)	

Per quanto riguarda le piattaforme, si evidenzia la medesima enfasi ritrovata negli accordi a proposito degli interventi sugli asili nido, e la minore attenzione riguardo i livelli successivi dell'istruzione. Tale aspetto risulta di per sé associato alla natura fortemente locale dei confronti e delle intese, principalmente situati al livello comunale; tuttavia, ciò segnala anche la necessità di non trascurare campi attualmente poco praticati dalla contrattazione: dall'edilizia scolastica alla formazione professionale, che possono essere sviluppati solo con il più ampio concorso di attenzione e risorse istituzionali ai livelli superiori.

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (17 / 56,7%) Solo I livello (1 / 3,3%)		
	10.1. Asili nido (9 / 30%) 10.2. Scuole d'infanzia (5 / 16,7%) 10.3. Scuola dell'obbligo (1 / 3,3%) 10.4. Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale (3 / 10%) 10.5. Diritto allo studio (10 / 33,3%) Solo II livello (1 / 3,3%)	10.5.1. Pre e post-scuola (4 / 13,8%) 10.5.2. Mense e trasporti (6 / 20,7%) 10.5.3. Integrazione (3 / 10,3%) 10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (3 / 10,3%) 10.5.5. Contrasto della dispersione scolastica (4 / 13,8%)
	10.6. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3 / 10%)	

Infanzia

La contrattazione sociale sui temi dell'infanzia, come è apparso nella descrizione delle principali frequenze sugli specifici temi dell'area 10, si concentra fortemente sulla voce "Asili nido", e in misura minore sulle scuole d'infanzia. Nel complesso va segnalato che la grande maggioranza degli interventi si riferiscono a misure di integrazione dello strumento Isee per una compartecipazione alla spesa per le rette, in particolare per le fasce di popolazione con redditi da lavoro dipendente – o assimilati – e da pensione. Decisamente ridotti gli interventi di ampliamento dell'offerta di posti-bambino, per quanto si possano rilevare alcune iniziative di leggera estensione dell'offerta, ma soprattutto in aree del paese dove la copertura rispetto alla domanda è già elevata, ben oltre le medie nazionali (non a caso sono anche gli accordi nei quali nella lettera degli accordi si esplicita, con un atto di trasparenza amministrativa e politica, la percentuale di copertura del servizio).

Da segnalare che gli stessi fondi nazionali, trasferiti dal Ministero delle pari opportunità alle regioni vengono utilizzati in forme e orientamenti assai diversificati; da interventi per investimenti nell'edilizia e nel potenziamento dell'offerta pubblica di posti-bambino, fino alla creazione di voucher per l'accesso a servizi privati o in convenzione.

Le scuole di infanzia hanno visto interventi principalmente sul versante dei contributi per le mense e i trasporti. Come nel caso degli asili nido, sono scarsi gli interventi per estendere sull'offerta, anche di quella privata. In questo contesto è peraltro difficile comprendere quanto il peso della crisi possa avere inciso sulle possibilità di accesso alle scuole d'infanzia private per quelle famiglie che non hanno scelto la scuola pubblica.

Riguardo ai servizi di pre e post-scuola, è stato già segnalato come si sia di fronte a uno scarso rilievo degli interventi nella contrattazione sociale, sebbene vi possa essere (alcuni casi sporadici sono segnalati) di contributi a servizi del genere da parte di associazioni di volontariato organizzato o di persone mature e anziane aggregate da progetti di animazione specifici da parte delle direzioni scolastiche.

Dal punto di vista dell'azione sindacale in relazione ai diversi livelli istituzionali, va segnalato un dato già presentato: se gli interventi previsti per l'area 10 sono presenti in circa tre quarti degli accordi, questa percentuale decresce intensamente fino a scendere sotto il 10% degli accordi siglati a livelli regionale. Oltre a una ovvia suddivisione delle prerogative istituzionali rispetto ai temi (in particolare, gli asili nido, le scuole di infanzia e la scuola dell'obbligo) non va elusa una domanda circa la reale efficacia e l'intenzionalità delle agende sindacali portate ai livelli superiori degli enti locali.

Giovani

La condizione di larga parte della componente giovanile della popolazione è sottoposta a fattori di rischio sociale critici e diffusi. Oltre al dato della disoccupazione dei giovani, la stessa inclusione e la valorizzazione di saperi, competenze, visioni del futuro e autonomia generazionale sono sottoposti a pressioni senza precedenti. Queste urgenze e preoccupazioni sono alla base delle Linee guida della contrattazione sociale Cgil per il 2011: "La crisi ha contribuito a relegare ulteriormente i giovani in una condizione di marginalità e immobilità sociale, di fatto intrappolati nel contesto di provenienza. Sono necessarie politiche di welfare volte a favorire la mobilità sociale e l'autonomia dei giovani dalla famiglia nella costruzione del proprio progetto di lavoro e di vita".

Dei punti programmatici indicati, tuttavia, gli interventi per i giovani nella contrattazione sociale analizzata per il presente rapporto scontano la forte contrazione delle risorse disponibili a livello di

amministrazioni comunali. Nello specifico, la gran parte dei riferimenti ai giovani si colloca nel campo delle politiche culturali e di socializzazione, attraverso la creazione o il sostegno a centri sociali e di aggregazione, all'espressione culturale giovanile nel campo musicale e artistico. Accanto a quest'area di interventi vi sono iniziative nel campo del diritto allo studio e dell'integrazione scolastica: per eventi e corsi di educazione civica e stimolo alla partecipazione sociale e associativa, per occasioni di formazione extra-curricolare, iniziative contro "bullismo" e comportamenti violenti. Vi sono episodici interventi per la creazione di borse lavoro, cantieri di lavoro e formazione professionale rivolti a giovani; ma si tratta di interventi limitati, quantitativamente, in un quadro di scarsa attività istituzionale locale per l'inserimento lavorativo, la promozione dell'occupazione, il sostegno al reddito specificamente indirizzato alla popolazione giovanile. Questo, naturalmente, non consente di sviluppare la strategia sindacale che enfatizza il tema dell'autonomia generazionale e dell'inclusione sociale dei giovani. Se l'occupazione e percorsi di formazione, qualificazione e inserimento lavorativo ne sono una premessa fondamentale, pare mancare ai temi negoziati nella contrattazione sociale un set completo di iniziative tali da stimolare proprio autonomia e inclusione: assolutamente non significativi, o assenti, interventi specifici per l'accesso alla casa (se non nel sostegno al pagamento dei mutui per l'acquisto di una casa, per le coppie giovani) e nella facilitazione dell'accesso alle risorse del welfare locale (trasporti, cultura, sport).

Area 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza

Come è stato osservato nella trattazione generale rispetto a frequenze e incroci tra aree tematiche e altre dimensioni della contrattazione (soggetti destinatari, parti coinvolte, livelli territoriali), l'area delle "Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza" è di solito associata alle aree minori della contrattazione sociale e territoriale (partecipazione, discriminazioni). Essa risulta presente nel 29,9% degli accordi e nel 30% delle piattaforme. Nel dettaglio degli accordi, questa presenza si articola su voci di II livello dal peso differente: quella più significativa è rappresentata dalle iniziative di socializzazione (23,9%, 87 voci di accordo), in cui prevale di gran lunga il sostegno e l'istituzione di centri di aggregazione, principalmente rivolti ad anziani e giovani (18,9%, 67 voci di accordo), a cui si affiancano la promozione del turismo sociale e dello sport di base. Le iniziative più marginali, invece, si concentrano sul polo culturale dell'area: la "Promozione dell'offerta e delle attività culturali" raccoglie, infatti, appena il 8,5% degli accordi (31 voci di accordo), all'interno della quale il sostegno all'apprendimento permanente risulta ben poco trattato (2,8%, 10 voci di accordo). Assai marginali sono gli interventi per la sicurezza urbana, integrata o meno (4,7%, 17 voci di accordo). La scarsa presenza di interventi su cultura e sicurezza – mentre è più ampia la diffusione di interventi di socializzazione e aggregazione – è di certo il segno delle ristrettezze dei bilanci e del rischio ripetutamente segnalato dagli enti locali che il taglio dei trasferimenti avrebbe comportato il taglio di servizi per i cittadini. Quella su cultura e sicurezza può rappresentare pertanto la prima avvisaglia di un'onda più ampia di interventi di taglio della spesa locale che potrebbe toccare i servizi sociali e gli interventi di sostegno ai redditi dei cittadini.

Accordi

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
--------------------	----------------------	--------------------

11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza
(109 / 29,9%)

Solo I livello (1 / 0,3%)	
11.1. Promozione dell'offerta e delle attività culturali (31 / 8,5%) Solo II livello (2 / 0,5%)	11.1.1. Biblioteche (17 / 4,8%) 11.1.2. Sostegno e promozione delle Università popolari e dell'apprendimento permanente (10 / 2,8%) 11.1.3. Promozione delle attività culturali e interculturali (9 / 2,5%)
11.2. Iniziative di socializzazione (87 / 23,9%) Solo II livello (3 / 0,8%)	11.2.1. Promozione centri di aggregazione (67 / 18,9%) 11.2.2. Promozione del turismo sociale (25 / 7,1%) 11.2.3. Promozione dello sport di base (25 / 7,1%)
11.3. Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza ed i soccorsi (17 / 4,7%)	
11.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (1 / 0,3%)	

Nelle piattaforme, il peso complessivo dell'area 11 è paragonabile alla presenza riscontrata negli accordi; tuttavia risultano più ampi i riferimenti alla promozione dell'offerta culturale (16,7%), e tra questa prevale l'accento sulla promozione dell'apprendimento permanente (13,8%).

Piattaforme

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (9 / 30%)	11.1. Promozione dell'offerta e delle attività culturali (5 / 16,7%)	11.1.1. Biblioteche (0) 11.1.2. Sostegno e promozione delle Università popolari e dell'apprendimento permanente (4 / 13,8%) 11.1.3. Promozione delle attività culturali e interculturali (3 / 10,3%)
	11.2. Iniziative di socializzazione (7 / 23,3%)	11.2.1. Promozione centri di aggregazione (6 / 20,7%) 11.2.2. Promozione del turismo sociale (1 / 3,4%) 11.2.3. Promozione dello sport di base (2 / 6,9%)
	11.3. Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza ed i soccorsi (4 / 13,3%)	
	11.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0)	

Apprendimento permanente

Il tema dell'apprendimento permanente è risultato in un numero assai limitato di accordi e piattaforme della contrattazione sociale 2010. Le iniziative attivate e le proposte presentate possono essere racchiuse in alcuni sottogruppi tematici: anzitutto, vi sono iniziative di piccola scala, soprattutto attivate in comuni di media e piccola dimensione, che prevedono corsi di alfabetizzazione

informatica rivolti agli over 64, anche legando l'intervento all'attivazione di servizi online da parte della pubblica amministrazione (anagrafe, sportelli informativi), insieme al sostegno delle attività di divulgazione e apprendimento culturale svolte in collaborazione con le Università delle tre età e le associazioni culturali attive nei territori.

Se le iniziative rivolte all'apprendimento permanente di soggetti maturi e anziani si colloca in una tradizione consolidata, per quanto in contrazione come peraltro riscontrato per le attività culturali e formative in genere, più complesso pare lo sviluppo di iniziative di apprendimento e formazione rivolte alle altre fasce di popolazione. Per queste, infatti, oltre alla spinta e al coinvolgimento dell'associazionismo (trainante nel caso della formazione delle persone mature e anziane) e delle amministrazioni pubbliche, la formazione integrata rivolta a giovani e lavoratori in età adulta, richiede un ben altro tessuto di relazioni e coinvolgimenti sociali e istituzionali. Sono rari, ma presenti, i casi di progetti integrati, ad esempio nello sviluppo di iniziative che connettano l'istruzione e la formazione professionale "iniziale", che dovrebbe dotare i giovani di competenze utilizzabili sul mercato del lavoro, e porre questa in relazione e continuità con la formazione professionale continua. Entrambi questi sistemi andrebbero armonizzati e resi dialoganti, ma la realizzazione di questa sinergia risulta complessa, specialmente in sede di accordo. Sono rari, difatti, i documenti riferibili ad accordi nei quali si sono recepite linee strategiche per l'"educazione permanente degli adulti". In pochi esempi da valorizzare sono state raggiunte intese, anche grazie alla sponda offerta da normative regionali, per la creazione di una rete organica di comitati locali e in tal modo, all'interno di essi, garantire la partecipazione di soggetti diversi – pubblico, privato, università, terzo settore, sindacati –, per promuovere sia la formazione dei gruppi socio-anagrafici in condizione critica rispetto alle transizioni scuola-lavoro, e lavoro-disoccupazione-lavoro; nonché la proposta di specifiche offerte formative per gruppi "target" definiti (anziani, immigrati, etc.).

5. Osservazioni conclusive: sulla contrattazione sociale Cgil come pratica sindacale e di società

Oltre ai dati quantitativi, a complemento dell'analisi svolta risulta di particolare importanza la percezione che le strutture regionali hanno avuto nel corso dell'anno circa i risultati positivi, i limiti, i fattori critici e le ipotesi per l'evoluzione dell'attività di contrattazione sociale nel prossimo futuro. Nella fase di avvio che ha impegnato l'Ires e il Comitato di coordinamento dell'Ocs nell'analisi dei documenti di contrattazione sociale e nell'elaborazione dei dati, è stata inoltrata alle strutture regionali una scheda sintetica di autovalutazione circa l'attività svolta nei rispettivi territori nel corso del 2010. Le domande si concentravano su due punti in particolare: gli accordi "anticrisi" e la contrattazione realizzata intorno ai bilanci di previsione dei comuni. Nel complesso, dalla lettura delle risposte sono apparse alcune differenze regionali che non paiono associabili a nette differenziazioni territoriali tra il nord e il sud Italia, né sembrano emergere particolari correlazioni degli andamenti della contrattazione con la natura delle coalizioni politiche al governo nei territori. Emergono, invece, delle tendenze generali, la cui motivazione va forse più ricondotta – nei limiti e nelle opportunità – a fattori di valenza nazionale/strutturale invece che locale/contingente. Ad esempio, gli accordi anticrisi sono segnalati, generalmente, stabili o in tendenziale aumento, specie laddove vi è stato il rinnovo di precedenti intese, sia a livello regionale in relazione agli accordi sugli ammortizzatori sociali in deroga, sia a livello comunale a proposito di accordi o capitoli anticrisi all'interno di intese specifiche. Va sottolineato, tuttavia, che assai raramente gli accordi anticrisi vigenti nel corso dell'anno sono accordi la cui validità era in origine prevista anche per il 2010, lasciando intendere un limite di previsione o vincoli nell'impegno delle risorse, e forse una sottovalutazione dei tempi di evoluzione della crisi.

Diversamente dagli accordi anticrisi (di cui si evidenzia comunque un giudizio tendenzialmente positivo, ma differenziando a volte tra positività rispetto agli obiettivi e rispetto ai bisogni), gli accordi stabiliti con i comuni sulle linee di indirizzo dei bilanci di previsione sono in genere considerati stabili o in diminuzione, quanto a diffusione, e sono riportati per la gran parte unitari – anche se non esclusivamente – dal punto di vista dei rapporti sindacali. Viene piuttosto evidenziato un elemento problematico, per quanto non generalizzato: la difficoltà ad arrivare alle trattative (generalmente concluse in modo unitario), con piattaforme condivise tra le tre confederazioni sindacali. Sotto il profilo dei contenuti e delle previsioni per il 2011, le strutture regionali segnalano un'auspicabile tenuta della spesa dei comuni su scuola e campi socio-assistenziali, mentre potrebbero sorgere tensioni nella contrattazione sociale a proposito di tasse, tariffe e in genere sul capitolo delle entrate locali, anche a seguito degli effetti di medio termine della stretta economico-finanziaria imposta centralmente ai trasferimenti agli enti locali e in vista dell'applicazione del cosiddetto federalismo municipale.

Il tema dell'organizzazione sindacale della contrattazione sociale e territoriale è un altro elemento chiave da tenere in considerazione, non a caso posto al centro delle valutazioni degli organismi territoriali del sindacato. Da una parte, viene sottolineata la necessità di una migliore integrazione tra i responsabili welfare regionali e le camere del lavoro territoriali, al fine di garantire una più precisa articolazione di proposte e trattative in base alle specificità locali. La stessa dimensione delle camere del lavoro, coordinata con la rete capillare delle leghe Spi, è indicata quale piattaforma ideale per promuovere una efficace e capillare contrattazione sociale. Al ruolo prioritario da assegnare alle camere del lavoro quale luogo di promozione, elaborazione specifica e organizzazione della contrattazione da parte del sindacato fa da complemento l'indicazione di una preferenza, quanto a dimensione territoriale più proficua, per gli ambiti sovracomunali come le Unioni di comuni e gli

ambiti e i consorzi sociali, anche per mettere a valore l'emergente – per quanto ancora insufficiente – coordinamento territoriale tra i piccoli e piccolissimi comuni italiani. Dal punto di vista della qualità della partecipazione sindacale, un nodo problematico da affrontare, al fine di rendere più partecipata, articolata e raffinata la contrattazione sociale risiede nel coinvolgimento delle categorie dei lavoratori: in particolare nei trasporti, nella pubblica amministrazione, nell'edilizia, nel commercio, nella scuola e conoscenza.

Rovesciando la riflessione fin qui svolta – interna in qualche misura alla specificità dei territori – per orientarla verso le ricadute che vanno dal livello centrale ai terminali territoriali, si può osservare come le più recenti occasioni di confronto entro i livelli organizzativi e di rappresentanza nazionale della Cgil abbiano ripetutamente dibattuto intorno alla centralità della contrattazione sociale e territoriale nell'attività sindacale, in particolare nell'interpretazione e nella risposta ai bisogni dei cittadini, e nell'intreccio che si stabilisce con la contrattazione nazionale di lavoro e quella integrativa aziendale e territoriale. Le specificità della contrattazione sociale, rispetto alle altre due dimensioni – più consuete e sperimentate nella tradizione sindacale italiana – sono certamente molteplici. Alcune di queste hanno a che fare con la nomenclatura dei temi di contrattazione, con la fisionomia delle parti coinvolte e dei soggetti beneficiari; e ciascuno di questi aspetti meriterebbe approfondimenti specifici su quanto un'attività sindacale emergente come la contrattazione sociale e territoriale vada a incidere sulla pratica – e sull'autopercezione – del sindacato come organizzazione generale di rappresentanza.

Altre dimensioni, invece, interrogano la contrattazione sociale in sé; ovvero il tipo di pratiche che essa mette sul campo della cittadinanza sociale, nonché le affinità e le diversità che essa manifesta nei confronti di altri generi di attività organizzata del sindacato. Difatti, a partire dalla ricognizione quantitativa e qualitativa dell'attività di contrattazione sociale e territoriale svolta nel 2010, si intende proporre una serie di domande aperte circa la natura di ciò che è implicato *entro e attraverso* questa pratica sindacale.

La contrattazione sociale e territoriale fa certamente parte di una tendenza più ampia alla “contrattualizzazione delle politiche sociali”⁸, ossia di governance di processi complessi quali sono le politiche sociali e territoriali, che per *aria di famiglia* possono richiamare necessità e bisogni di altre pratiche di “democrazia deliberativa”⁹. Va ricordato tuttavia che non è sufficiente un “buon accordo” per portare a termine una buona contrattazione sociale. Anzitutto perché un “buon accordo” non è mai tale solo nei suoi contenuti, non fosse altro che in genere si tratta di intese non immediatamente esigibili e che richiedono un passaggio normativo e pertanto un atto autonomo da parte delle istituzioni. In secondo luogo, un buon accordo non è tale se non si colloca entro un tessuto di relazioni solide e aperte, che divengano la condizione di sviluppi successivi e allo stesso tempo possano garantire l'applicazione effettiva delle intese.

Una domanda, nient'affatto scontata, è pertanto: *che cosa si produce con la contrattazione sociale?* Anzitutto beni sociali concreti – servizi e protezione sociale, sicurezza e benessere – ma anche, in analogia con altre pratiche sociali complesse, si realizzano relazione/partecipazione, autonomia e conoscenza situata¹⁰; vi vengono sperimentate inoltre senso e dimensioni differenti del “pubblico”¹¹. Il

⁸ Ida Regalia (a cura di), *Negoziare i diritti di cittadinanza : concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Franco Angeli, Milano, 2003; Luigi Bobbio, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, «Stato e Mercato», n. 58, 2000; Lavinia Bifulco e Tommaso Vitale, *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali, temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, 2005.

⁹ L. Bobbio, *Le arene deliberative*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 3, 2002.

¹⁰ Enzo Rullani, *La fabbrica dell'immateriale*, Carocci, Roma, 2004.

processo stesso, quindi, fa parte di risultati, e spesso ne determina la qualità complessiva, il cui computo non si arresta alla pura e semplice lettera degli accordi sottoscritti. Ciò richiede, a un tempo, una buona formalizzazione del processo negoziale, la produzione di accordi che prevedano la specificazione di precisi *step* e verifiche, nonché la formalizzazione dei percorsi partecipativi. Questi ultimi possono prendere la forma di *processi partecipativi orizzontali*: sia *ex post*, con la condivisione di contenuti negoziali e la pubblicizzazione dei risultati presso la più ampia platea di cittadini, società civile organizzata, organizzazioni di rappresentanza degli interessi; ma anche *ex ante*, in primo luogo utilizzando tutti quegli strumenti e ambiti di consultazione, programmazione e partecipazione già presenti a diversi livelli istituzionali (anzitutto tavoli e spazi di confronto interni ai consorzi e ambiti sociali per l'elaborazione dei Piani di zona¹²). Tutto ciò richiede che oltre il metodo anche il merito della contrattazione sociale tenga conto di istanze informative, consultive e partecipative, peraltro ancora sottovalorizzate nelle agende e soprattutto negli accordi della contrattazione sociale.

La produzione di conoscenza e relazione/partecipazione è un sistema complesso; di questo fa parte anche la necessaria rivisitazione dell'organizzazione sindacale della contrattazione sociale. Questa necessità può essere affrontata anzitutto attraverso una migliore integrazione delle strutture e degli organismi sindacali: i responsabili di categoria e i responsabili welfare e contrattazione sociale dovrebbero lavorare sinergicamente, così come le strutture regionali e le camere del lavoro, verticalmente, ed anche singole camere del lavoro le une con le altre, orizzontalmente. Ciò andrebbe inoltre integrato con *processi democratici verticali* interni all'organizzazione sindacale: anzitutto mediante la partecipazione e la validazione democratica di piattaforme e accordi da parte degli iscritti e delle iscritte.

Nel concreto, è difficile percepire dietro la lettera degli accordi e delle piattaforme raccolte per il presente rapporto l'effettiva diffusione, l'ampiezza e le caratteristiche del percorso democratico attraverso il quale avviene la contrattazione sociale. Le modalità di approvazione all'interno dell'organizzazione sindacale di tutte le fasi negoziali – dalla definizione delle piattaforme alla validazione degli accordi – fino al coinvolgimento di soggetti terzi, ovvero le organizzazioni della società civile e dei cittadini incluse tra i beneficiari della contrattazione sociale, sono pratiche effettivamente poco sviluppate. Si tratta di una dimensione ancora opaca, quantomeno se si procede attraverso l'analisi dei testi negoziali. Questo tema non va sottovalutato, oltre che per la sua importanza in sé, anche in relazione al contesto difensivo e di risorse scarse nel quale si è realizzata la contrattazione sociale nel corso degli anni più recenti. Difatti, per conseguire la migliore “scelta sociale”, ovvero la migliore allocazione delle risorse disponibili sulla base di priorità che si fondino su – e rafforzino la – coesione sociale, vanno tenute in considerazione, coinvolte e corresponsabilizzate le forze e i soggetti sociali più diversi, in quanto diversi sono i portatori di interessi, i destinatari o i soggetti comunque implicati negli interventi di contrattazione sociale. Inoltre, proprio in un contesto di risorse scarse una “scelta sociale” corretta e partecipata¹³ intorno alla loro allocazione può garantire visibilità, legittimità e consenso – un capitale di fiducia nient'affatto facile e scontato da conseguire – alle decisioni operate nella contrattazione sociale da parte del sindacato. Tale inclinazione partecipativa della contrattazione sociale deve essere inclusiva anche nell'affrontare il nesso categorie-confederalità: vanno stabiliti i rapporti e le responsabilità contrattuali tra le diverse categorie e le strutture confederali.

¹¹ Lavinia Bifulco, *Governance, «pubblico» e amministrazioni pubbliche. Note dalle politiche sociali*, «Rivista delle politiche sociali», n. 2, 2006.

¹² Massimo Paci (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa. La programmazione sociale nei municipi di Roma*, il Mulino, Bologna, 2008.

¹³ Claudio De Vincenti e Alessandro Montebugnoli, (a cura di), *L' economia delle relazioni: ricchezza e occupazione nell'età postindustriale*, Laterza, Roma Bari, 1997.

Oltre al processo, vi sono indubbe necessità di valutare i risultati dell'attività di contrattazione sociale. In sostanza, *come se ne misura il successo?* I due assi di valutazione intorno a cui riflettere, e da coniugare insieme, sono quello quantitativo/qualitativo e quello puntuale/processuale. All'incrocio di questi due assi, vi è infatti una prima dimensione dei risultati che è principalmente quantitativa e legata agli effetti di una specifica trattativa (dimensione *puntuale*) per la quale valgono senz'altro indicatori obiettivi, quali ad esempio il livello di copertura e la qualità dei servizi sociali che si sono negoziati, il livello di tassazione e di pressione tariffaria locale, nonché l'entità complessiva degli stanziamenti previsti. Il confronto comparativo – tra diversi enti locali e territoriali – e quello diacronico possono consentire una prima valutazione degli effetti e dei benefici portati dalla contrattazione sociale. Accanto a questo, vi è una dimensione maggiormente qualitativa e processuale, più complessa da valutare, che richiama indicatori contestuali e specifici; ad esempio, rispetto alla modalità in cui la contrattazione sociale interagisce con i modelli locali di welfare, in un confronto/interazione tra azione contrattuale sociale e opportunità/limiti offerti dalle cornici regionali delle politiche sociali. In altri termini, maggiormente concettuali, ci si può domandare come il sindacato, attraverso l'azione di contrattazione sociale, sia in grado di collocarsi e prendere parte attivamente ai processi di “rescaling” territoriale delle politiche sociali¹⁴. Inoltre, effetti positivi e duraturi della contrattazione possono risultare da alcuni aspetti già accennati: dalla buona qualità del processo negoziale e del *networking*, dalla sua continuità e anche dalla densità e produttività delle reti che vi si stabiliscono.

Dalla definizione di *cosa si produce* nella contrattazione sociale e dagli elementi che possono configurare il suo *successo*, consegue un'altra domanda: *come si può organizzare al meglio la contrattazione sociale, e come si costituiscono “filiera” negoziali ottimali?* Gli attuali modelli organizzativi sindacali della contrattazione prevedono l'interazione dei dipartimenti confederali con il livello di elaborazione situato al livello regionale, in alcuni casi poi declinato attraverso piattaforme provinciali/comprovinciali da parte delle strutture presenti nelle camere del lavoro. Nei livelli comunali, quindi, in genere la contrattazione viene condotta dai livelli superiori (in particolare nei piccoli comuni, nei quali è anche significativamente presente l'azione delle leghe Spi all'interno delle delegazioni trattanti). La costruzione delle filiere della contrattazione può risultare efficace, pertanto, laddove sia prevista e implementata l'elaborazione di piattaforme negoziali territoriali che siano, da una parte, in rapporto con le linee guida nazionali e che, dall'altra, emergano attraverso il confronto con la dimensione locale. A un primo sguardo, questo rapporto appare attualmente assai variegato e molteplice: l'organicità delle linee guida nazionali o regionali in alcuni contesti è tradotta in piattaforme per la contrattazione con i comuni di un'intera provincia (specie di piccole dimensioni) della cui complessità originaria si scorge solo una pallida eco negli accordi (spesso non a caso definiti, con un'espressione minimale, “verbali di incontro”). Tali piattaforme paiono tradursi in un *format* di accordo simile per molti comuni di un medesimo territorio; emerge un testo limitato a pochi punti specifici, mentre d'altra parte non è facile comprendere se i temi trattati e gli indirizzi concordati siano il frutto di un'attività effettiva di contrattazione, e quindi di ascolto e rappresentanza della domanda sociale, o prevalga invece un criterio di compatibilità entro gli stretti vincoli di bilancio dell'amministrazione comunale. Accanto a questo orientamento, si mostrano altre piattaforme, specie di livello sovracomunale e provinciale, nelle quali l'orizzonte tematico è più ampio e articolato, e soprattutto lo sfondo temporale pare discostarsi da quello puramente legato all'anno solare/di bilancio, per orientarsi a piattaforme di mandato o addirittura – nei casi di maggiore eccellenza – a piattaforme

¹⁴ Lavinia Bifulco e Laura Centemeri, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, «Stato e Mercato», 80, n. 2, 2007; Yuri Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2009.

che mirano a tracciare cornici di sviluppo territoriale e del welfare locale decisamente più ampie, seguendo in tal modo il modello dei piani strategici europei. Un aspetto non secondario, inoltre, va individuato nelle tecniche, nelle retoriche e nella costruzione stessa del testo negoziale. Tra gli aspetti discorsivi della contrattazione, infatti, alcuni vanno tenuti in attenta considerazione: la scrittura puntuale di un accordo o di una piattaforma, le verifiche, le premesse non puramente formali e l'analisi del contesto, i riferimenti alla normativa comunale e di livello superiore, le appendici tabellari e documentali, l'indicazione di voci e articolati di spesa previsti, sono tutti elementi che andrebbero inclusi nel testo negoziale.

In conclusione, *come si può intendere la “rappresentanza” in questo campo dell’attività sindacale?* Come si è accennato articolando le domande circa prodotto, processo e risultati della contrattazione sociale, il tema della rappresentanza non può certo esaurirsi nell’interrogarsi sulla migliore combinazione di responsabilità all’interno delle delegazioni trattanti, ovvero a proposito dei diversi apporti da parte delle strutture e degli organi sindacali. Il tema della rappresentanza nella contrattazione sociale, più radicalmente, interroga nuovamente il sindacato come già è avvenuto in altre fasi cruciali della sua storia (in particolare nella spinta universalistica che percorse le organizzazioni dei lavoratori tra la fine degli anni sessanta e i primi anni settanta). Il rafforzamento della contrattazione sociale come dimensione per conseguire nuovi diritti sociali richiede anche una riflessione esplorativa – teorica e pratica – proprio sul tema della rappresentanza e sulle forme adeguate a una più partecipativa, efficace e *gratificante* “scelta sociale”, da condividere con i cittadini e con le loro esperienze di partecipazione e libera associazione. E ciò, anche a partire da una constatazione: in una rappresentanza *ridefinita* non è implicata solo la qualità della lettura dei bisogni e l’efficacia e la trasparenza del rapporto con i cittadini; ma vi appare anche la partecipazione sociale e il saper prendere parola, il processo di implicazione e apprendimento circolare che coinvolge insieme le organizzazioni sindacali, i cittadini, le istituzioni, le organizzazioni della società civile. In sostanza, il sindacato attraverso la contrattazione sociale può intradarsi su un percorso di “capacitazione” – propria e altrui – che coinvolga le organizzazioni sociali, le istituzioni e i cittadini stessi, e nel quale – parafrasando l’approccio di Amartya Sen – il benessere non si dissoci dalla libertà e dalla realizzazione di sé, individuale e collettiva.

Perché la contrattazione sociale oggi

Sandro Del Fattore

Coordinatore Dipartimento Welfare e nuovi diritti Cgil

Quello che qui presentiamo è il rapporto 2010 sulla contrattazione sociale territoriale. È un lavoro che dà conto di piattaforme, vertenze, accordi, in particolare con Regioni ed Enti locali. I temi che ricorrono maggiormente sono il sostegno al reddito, i servizi per gli anziani e per l'infanzia, il diritto alla casa, la salute. Il rapporto cerca di raccontare modalità, percorsi, risultati, limiti, della nostra azione negoziale sul territorio. È un lavoro che ci consente non solo di monitorare l'attività svolta ma di trarre indicazioni per il futuro. E ciò a fronte di due novità importanti. In primo luogo, a settembre dello scorso anno nel seminario della Cgil che si è svolto a Todi si è fatta un'affermazione importante: la contrattazione sociale-territoriale, si è detto, è parte rilevante della nostra più complessiva azione contrattuale; non c'è distanza tra le diverse forme della contrattazione ma c'è intreccio, relazione. In secondo luogo, a gennaio di quest'anno, si è svolta a Chianciano l'assemblea delle Camere del Lavoro interamente dedicata alla contrattazione sociale-territoriale. Non si è trattato, quindi, di un'iniziativa nazionale promossa da un dipartimento ma un'assemblea decisa da tutta la Confederazione. Qui si pone una domanda: perchè la Cgil ha deciso di dare questa nuova impronta al tema della contrattazione sociale sul territorio? Non è una domanda scontata. La contrattazione sociale, infatti, non è una novità per la Cgil. Già nel corso degli anni 60-70 il sindacato contrattò nei diversi territori su importanti temi di rilevanza sociale: trasporto pubblico, servizi educativi per l'infanzia, casa. Perchè allora assumiamo oggi con maggiore forza e determinazione tale questione? Penso per due ragioni. In primo luogo, come mettono in evidenza diverse rilevazioni, in questi anni si è molto ampliata la fascia sociale a rischio di povertà ed esclusione. Si è notevolmente diffuso quello che da diversi studiosi viene definito "lavoro povero". Si è ampliata la fascia di coloro che, pur avendo un lavoro, si trovano in condizioni di difficoltà proprio perchè dal lavoro che svolgono non traggono un reddito che consente loro di avere una vita dignitosa. Sono quelle attività, oramai così diffuse, che si svolgono, ad esempio, nel settore delle pulizie, della grande distribuzione, dove accanto a forme di lavoro part-time si coniugano pesanti orari di lavoro e retribuzioni basse. Sono attività che riguardano quasi sempre donne, giovani con bassa formazione professionale, migranti. Inoltre, a rischio di esclusione si trovano quei tanti lavoratori e lavoratrici "over 45" espulsi precocemente dal posto di lavoro. Si amplia, insomma, la fascia della "vulnerabilità sociale". Molte delle figure che vivono questa condizione di disagio si incontrano se si è in grado di costruire una presenza diffusa sul territorio ed è evidente che, insieme alla centralità e alla funzione decisiva del contratto collettivo nazionale, diventa importante saper contrattare servizi, tariffe, orari, costi e qualità degli alloggi, formazione. Come si vede, c'è già qui una evidente relazione tra le diverse forme della contrattazione: nazionale, territoriale, aziendale. In questa ottica la contrattazione sociale-territoriale consente di affrontare temi che richiamano sia la dimensione sociale che quella del lavoro. È questione che richiede davvero una rinnovata confederalità.

C'è un secondo aspetto che dà valore alla contrattazione sociale-territoriale. Nel territorio, infatti, si è verificato qualcosa di molto simile a ciò che è accaduto sui posti di lavoro: da un lato si sono affermati bisogni e problematiche nuove, dall'altro si sono prodotte divisioni, lacerazioni nel tessuto sociale; sono stati messi a rischio i livelli stessi di solidarietà. Inoltre le politiche del governo, ispirate da quanto contenuto nel *Libro bianco* sul welfare, rischiano di cancellare ogni idea di diritto di cittadinanza e di

imboccare la strada della discrezionalità caritatevole. La risposta a tutto ciò sta anche in una forte, diffusa, contrattazione sociale. Una contrattazione capace di affermare chiaramente “la cultura del diritto” quale fondamento di un nuovo legame sociale. Essa può rappresentare una leva fondamentale per rendere le persone protagoniste di una grande battaglia democratica; può avere nella partecipazione e nella conoscenza i suoi elementi costitutivi. Ed è questo il senso compiuto del civismo e dell’impegno sociale. La contrattazione sociale-territoriale, quindi, è parte della storia della Cgil. Oggi deve affrontare e rispondere anche a domande e bisogni nuovi. Per questo riteniamo che la contrattazione sociale rappresenta un investimento fondamentale che ha bisogno di più qualità e più confederalità.

La contrattazione sociale e territoriale: nuove frontiere della democrazia e della partecipazione

*Prof. Alessandro Montebugnoli
Presidente Associazione Servizi nuovi*

1. Esistono, a mio avviso, ragioni ‘profonde’ per le quali la contrattazione sociale dovrebbe essere considerata un argomento di primo piano – dovrebbe uscire dallo stato di ‘minorità’ al quale, inutile nasconderselo, risulta ancora consegnata. Mi sia consentito di accennarle (§2) prima di commentare alcuni dei risultati contenuti nel *Rapporto* (§3) e di formulare un’ipotesi di lavoro per fare un passo avanti (§4). Non senza aver detto subito, però, che la presentazione del *Rapporto* ha il grande merito di offrire una ‘sede’ nella quale, almeno, si può cominciare a discutere della diversa importanza che la contrattazione sociale dovrebbe assumere.

2. Le ragioni che ho in mente riguardano la *qualità* dei problemi posti all’ordine del giorno dalla situazione economico-sociale che ci troviamo a vivere. Così formulato, il tema si presta a moltissime considerazioni¹⁵; sicché, per evitare che il discorso diventi ingovernabile, mi limito a utilizzare una delle possibili concettualizzazioni dell’enorme mole di cambiamenti intervenuti negli ultimi due o tre decenni. In estrema sintesi, si tratta del fatto che la produzione sociale di ricchezza, nelle economie avanzate, è sistematicamente associata alla produzione sociale di *rischi*. L’autore di riferimento, naturalmente, è Beck, il quale non manca di aggiungere che ai problemi e ai conflitti distributivi di un tempo, riguardanti appunto la ricchezza, si sovrappongono oggi problemi e conflitti di diverso genere, dovuti al fatto che “nel processo di modernizzazione, con la crescita esponenziale delle forze produttive, si liberano [...] potenziali autodistruttivi di dimensioni fino a oggi sconosciute”.

Abbastanza chiaramente, la nozione di rischio proposta da Beck è modellata sulla crisi ecologica. Ma la sua ricostruzione riguarda tutte le aree della vita. Il rischio, appunto, è la cifra complessiva della condizione sociale contemporanea: la sua natura corrosiva e destabilizzante aggredisce ogni ambito delle biografie individuali, nonché le prospettive di ogni collettività. Lavoro e relazioni interpersonali, investimenti in capitale umano e investimenti finanziari, salute e qualità urbana: tutto ciò, e molto altro, ne è affetto con intensità variabile, ma comunque assai elevata. Conseguenze tanto pervasive si determinano perché il passaggio di fase, in realtà, non riguarda soltanto i *risultati* dell’attività produttiva, ma anche le *strutture* che presiedono al suo svolgimento, come pure quelle entro le quali la ricchezza prodotta diventa oggetto dei processi di consumo. La configurazione del capitalismo nell’età delle tecnologie digitali e della globalizzazione, la fine del modello di famiglia affermatosi nel secondo dopoguerra e la crisi del *Welfare* sono tutti fenomeni che possono essere messi sotto il segno di una crescente e ormai generalizzata insicurezza. Gli esiti di ogni decisione sembrano diventare sempre più incerti e più ‘ambigui’: tutto ciò che nelle prime fasi del processo di modernizzazione veniva considerato lineare e calcolabile si rivela improvvisamente ‘difficile’, ingovernabile.

In una situazione di questo genere la contrattazione deve essere *sociale* in ragione, precisamente, dell’*ampiezza* e della *profondità* delle questioni che sono all’ordine del giorno – del fatto che all’ordine del giorno vi sono ‘rischi’ che investono tutte le sfere della vita privata e collettiva. E d’altra parte,

¹⁵ Sia consentito, qui, un rinvio a A. Montebugnoli, *Pratiche di comunità e contrattazione sociale*, LiberEtà, Roma, 2005, da cui, in parte, sono tratti gli argomenti che seguono nel testo.

proprio di *contrattazione* deve trattarsi. Qui possiamo ancora rifarci a Beck, che ama parlare di “conflitti per la distribuzione dei rischi”, anzi di “lotta per la definizione dei rischi”, e dei relativi “rapporti di forza”, aggiungendo, a chiarimento della questione, che la condizione sociale contemporanea è profondamente segnata dal venir meno della pretesa che la scienza e la tecnica detengano il monopolio della razionalità: “alla fine *l’orizzonte normativo* in cui la rischiosità del rischio diventa evidente non può essere occultato con formule matematiche o esperimenti. Dietro a tutti i rinvii a formule e dati, prima o poi, si pone il problema dell’*accettabilità*, e con esso, di nuovo la vecchia questione del *come vogliamo vivere*”. Così, tramontata l’idea che le capacità di controllo della scienza offrano un sicuro punto di riferimento, i problemi restano appunto affidati a pratiche di *confronto sociale* che dispieghino i necessari effetti di orientamento delle scelte, a nuove ‘arene’ di formulazione negoziata delle soluzioni.

Al tempo stesso, i termini ‘lotta’ e ‘rapporti di forza’, come pure ‘contrattazione’, non devono essere fraintesi. Se per un verso rinviano al tramonto delle pretese di ‘oggettività’ da sempre avanzate dalla scienza, per un altro vanno letti tenendo conto della tesi (sempre Beck) che la società contemporanea non manca di altri e cospicui *potenziali di razionalità*, in virtù dei quali (aggiungiamo noi) le pratiche di confronto sociale non possono essere ridotte a un puro e semplice ‘ tiro alla fune ’. Proprio la circostanza che la definizione del rischio è una questione *ermeneutica e politica*, sottratta all’esibizione di questa o quella ‘prova’, comporta infatti la produzione di una gran mole di *saperi* (al plurale) e lascia intravedere la possibilità di una ricerca condotta su basi collettive. Insomma, un allargamento delle *competenze* pertinenti alla soluzione dei problemi, in base al quale ‘contrattazione sociale’, oltre che rivendicazione di interessi, viene a significare messa in campo di idee, scambio di informazioni, gioco dei punti di vista. Ovvero *costruzione di quadri interpretativi ed elaborazione di soluzioni* che tengano conto di tutte le risorse cognitive disseminate nella società.

3. Non mi sfugge quanta distanza separi un ordine di considerazioni tanto generali dalle evidenze contenute nel *Rapporto* dell’Osservatorio. Almeno in un caso, però, la connessione è abbastanza evidente. Mi riferisco ai risultati che riguardano l’area messa sotto il titolo “partecipazione e cittadinanza attiva”, termini che in effetti ‘dialogano’ direttamente con le cose già dette. Purtroppo, ne ricaviamo soprattutto una conferma del fatto che la contrattazione sociale ha ancora molta strada da percorrere; ma anche questo, come accennavo all’inizio, è un risultato da non sottovalutare.

Intanto, il significato dei due termini. Nel *Rapporto* stanno appunto a indicare un’*area* della contrattazione sociale. Tuttavia, ammesso che le considerazioni da cui siamo partiti valgano qualcosa, c’è qualcosa di incongruo nel considerare la partecipazione e la cittadinanza attiva alla stregua di una ‘materia’, al pari, per esempio, dei servizi sanitari o del sostegno ai redditi. Piuttosto, direi che si tratta di intenderle come un *modo* o uno ‘stile’ di contrattazione – quello appunto che consiste nell’attivare i potenziali di razionalità posseduti dalla società nel suo complesso e nelle sue articolazioni, i quali, almeno in linea di principio, sono pertinenti a *tutte* le materie. Naturalmente, il dispiegamento di processi partecipativi sufficientemente ampi può (dovrebbe) essere oggetto (‘materia’) di rivendicazione (e dunque di lotta, di negoziazione). Ma la differenza sembra chiara: un conto è rivendicare il ‘come’ (metodo) e un conto è rivendicare il ‘cosa’ (merito), a maggior ragione se la *qualità* del ‘cosa’ dipende dal ‘come’ in modo imprescindibile. Insomma, uno ‘sfalsamento dei piani,’ che sembra ancora da raggiungere.

Sempre dal punto di vista dei significati, un altro limite deriva dall’idea, implicita, che la partecipazione riguardi essenzialmente il momento delle ‘scelte’: *al meglio*, sembra di capire, si tratta di esperienze riconducibili al modello dei ‘bilanci partecipati’, che il caso di Porto Alegre ci ha reso familiare. Sennonché, per quanto tali esperienze rappresentino, senza dubbio, una frontiera *avanzata*

della partecipazione, ancora lontana dall'essere raggiunta, due aspetti ne risultano alquanto sottovalutati.

Il primo è che a rigore, in effetti, non si tratta soltanto di scegliere tra questa o quella alternativa, bensì, innanzi tutto, di *concepire* (ovvero di 'immaginare') le alternative disponibili. E' soprattutto a questo livello che l'intelligenza diffusa – la 'conoscenza dispersa', presente nel corpo della società civile – può fornire indicazioni che 'fanno la differenza' rispetto al quadro consolidato possibilità.

Il secondo è che la nozione di partecipazione si applica anche alla dimensione del 'fare', in quanto peculiarmente distinta da quella del 'decidere'. Questo, in effetti, è un argomento ulteriore al quadro già delineato. Il punto è che le risorse possedute dagli attori sociali non sono affatto, soltanto, di tipo cognitivo, bensì, al tempo stesso, di tipo 'materiale'. Per citare Bertrand Russell, non si tratta soltanto del fatto che gli attori sociali sono in grado di *dire* in che modo le cose devono essere spostate da un punto all'altro dello spazio, ma anche, effettivamente, di *spostarle* – a maggior ragione, naturalmente, se sono stati parte attiva nella scelta dell'allocazione. Come pure va detto che la partecipazione ai momenti 'deliberativi' si alimenta, essa stessa, del fatto di controllare risorse materialmente pertinenti agli obiettivi da raggiungere, e spesso, in verità, cruciali. L'argomento meriterebbe un esame approfondito, che supera l'economia di questo contributo; ma forse, intuitivamente, si può comprendere che riveste tanta più importanza in quanto ormai, per varie ragioni, di fatto e di principio, siamo abbastanza consapevoli dei limiti entro i quali le politiche sociali possono fare affidamento sulle risorse 'prelevate' e gestite, direttamente, dalla mano pubblica. Del resto, il termine 'cittadinanza attiva', letto alla luce dell'art. 118, comma 4, della Costituzione, implica necessariamente il profilo del 'fare', insieme a quello del 'dire'. E così, appunto, conviene intenderlo, per ragioni che in ultima istanza riguardano la 'bontà' – l'ampiezza e la qualità – dei risultati che, nonostante tutto, si possono raggiungere.

Le frequenze registrate non sono di maggior conforto. L'area 'partecipazione e cittadinanza attiva' ricorre nel 17,9% degli accordi, che è un dato molto basso: sia rispetto alle aree che in effetti *caratterizzano* le attività di contrattazione sociale (assistenza, sostegno dei redditi, ecc.), sia, a maggior ragione, rispetto alle considerazioni che precedono, in base alle quali, come ripeto, neppure dovrebbe trattarsi di una particolare 'area', bensì di un 'principio', applicabile a tutte le materie. Migliore, per fortuna, il dato della presenza nelle piattaforme, pari al 43,3%. Dunque uno scarto consistente tra intenzioni e risultati, che da un lato segnala una 'sensibilità' che merita la massima attenzione e dall'altro, però, testimonia un'acuta difficoltà di ottenere che le intenzioni vadano ad effetto, sulla quale, pure, è bene ragionare. Come del resto si dice nel *Rapporto*, collegando l'argomento, giustamente, all'obiettivo che i termini 'partecipazione' e 'cittadinanza attiva' non vengano a significare un'acquisizione di consenso a scelte compiute 'in altra sede'.

4. Dunque, la strada è ancora lunga. L'ultima cosa che vorrei dire, però, è che il sindacato potrebbe cominciare da se stesso, con il vantaggio di controllare in proprio le condizioni dalle quali dipendono i progressi. Mi riferisco, in particolare, al modo in cui si formano le piattaforme che vengono portate al confronto con le istituzioni pubbliche e (meno) con altre categorie di attori. Nel materiale disponibile c'è soltanto un cenno al rischio di piattaforme 'fotocopia', che riproducono orientamenti decisi a un livello 'più alto' di quello al quale, in effetti, si svolge la contrattazione. Ecco, bisognerebbe proprio abbandonare questa pratica, anche scontando che le piattaforme abbiano una minore qualità 'formale'. Di preciso, bisognerebbe che le idee di partecipazione e di cittadinanza attiva vivessero innanzi tutto nei processi che portano alla *formulazione* degli obiettivi che ogni realtà locale intende perseguire, essendosi interrogata sulla loro appropriatezza e sulla possibilità di raggiungerli, nel quadro dei vincoli e delle opportunità che ha di fronte.

Vorrei proporre questa prospettiva non soltanto come un'esigenza, giustificata dalle considerazioni che precedono, quanto come una *possibilità*. In effetti, sappiamo che 'si può fare'; e sappiamo anche *come* si può fare. Ormai, la riflessione e le esperienze in materia di 'democrazia deliberativa' hanno prodotto un vasto repertorio di strumenti – percorsi, tecniche, metodologie – al quale si può fare riferimento per dar vita a contesti partecipativi *che funzionano*¹⁶: che consentono di valorizzare l'intelligenza di tutti i partecipanti e di ottenere che l'esame delle questioni all'ordine del giorno si svolga in modo *concludente* (tra l'altro, di norma, in tempi brevi). Impostazioni di questo genere, a mio avviso, dovrebbero essere rivendicate dal sindacato per quanto riguarda le politiche sociali in quanto tali, con riguardo al complesso dei loro *stakeholders*. Ma intanto, appunto, il sindacato può fare un primo passo, del resto assai importante, puntando a coinvolgere *i propri iscritti* in pratiche 'discorsive' dalle quali le piattaforme emergano in modo più ragionato e, per così dire, 'autentico'.

A sostegno, dovrei ripetere molte delle cose che ho già detto. Le riassumo in una citazione che del resto ho proposto in tante altre occasioni: "Fino a quando il pregiudizio, la segretezza, la cattiva rappresentazione dei bisogni o la semplice ignoranza non saranno stati sostituiti da un atteggiamento serio di indagine e di vera apertura del processo di costruzione delle decisioni non potremo renderci conto di quanto l'intelligenza delle persone comuni possa essere adatta a risolvere i problemi posti dalle politiche pubbliche (Dewey). Il monito, mi permetto di osservare, vale per tutti i processi di scelta collettiva, compresi quelli che si svolgono dentro il sindacato; e soprattutto, per una volta, tiene insieme questioni di 'efficacia' e questioni di 'democrazia', le quali, pure, vanno prese in considerazione. Nel processo di formazione delle piattaforme negoziali, il sindacato può realizzare esperienze di partecipazione davvero originali e 'spesse', tanto da essere significative a fronte di una crisi della democrazia abbastanza profonda da richiedere che si torni 'alla fonte', cioè che i cittadini e i lavoratori abbiamo la possibilità di 'prendere la parola' nel vero senso del termine.

La conclusione, però, è riservata al profilo dell'efficacia – non perché sia più importante, ma perché, in genere, è meno presente nel 'discorso' della partecipazione. Quella che ho chiamato 'intelligenza diffusa' risulta tanto più necessaria quanto più c'è bisogno di *innovazione* – e di innovazione, in effetti, anzi proprio di 'creatività', le politiche sociali hanno oggi moltissimo bisogno, non foss'altro che a causa degli spazi, ristrettissimi, nei quali sono costrette a muoversi. Occorre 'scoprire' risorse e soluzioni che spostino in avanti la frontiera delle possibilità; e per farlo, però, occorre coinvolgere i 'diretti interessati', sia sul piano del 'dire' che su quello del 'fare'. Con la contrattazione sociale, allora, che assume una forte tensione progettuale, una coloritura 'costruttiva' che non è affatto in contraddizione con il profilo rivendicativo, ma lo riempie di contenuti diversamente ricchi e sostenibili.

16 Al riguardo, per esempio, cfr. J. Gastil e P. Levine (ed.), *The Deliberative Democracy Handbook*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005.